

ISSN 0937-5414
G 10364

HUMANITÄRES VÖLKERRECHT

Informationsschriften

2/2002

Deutsches Rotes Kreuz 

Herausgeber:

Deutsches Rotes Kreuz e.V., Generalsekretariat, Carstennstraße 58, 12205 Berlin-Steglitz, Tel. (0 30) 8 54 04-0, Fax (0 30) 8 54 04-4 50, Internet: www.drk.de

Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV), Ruhr-Universität Bochum, 44780 Bochum, Telefon (02 34) 32-2 73 66, Telefax (02 34) 32-1 42 08, Internet: www.ifhv.de

ISSN 0937-5414

Manuskripte: Herausgeber und Redaktion haften nicht für Manuskripte, die unverlangt eingereicht werden. Sie können nur zurückgegeben werden, wenn Rückporto beigefügt ist. Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt der Autor den Herausgebern alle Rechte für die Zeit bis zum Ablauf des Urheberrechts, insbesondere auch die Befugnis zur Einspeicherung in eine Datenbank sowie das Recht der weiteren Vervielfältigung zu gewerblichen Zwecken im Wege eines fotomechanischen oder eines anderen Verfahrens. Dem Autor verbleibt das Recht, nach Ablauf eines Jahres anderen Verlagen eine einfache Abdruckgenehmigung zu erteilen.

Urheber- und Verlagsrechte: Die in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Der Rechtsschutz gilt auch gegenüber Datenbanken und ähnlichen Einrichtungen. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, bleiben vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung der Herausgeber in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikrofilm oder andere Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- oder Fernsehsendung, im Magnettonverfahren oder ähnlichem Wege bleiben vorbehalten. Fotokopien für den persönlichen und sonstigen eigenen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopien hergestellt werden.

Bezug:

Erscheinungsweise vierteljährlich; Abonnementpreis jährlich EUR 30,- (inkl. MwSt. 7% und Porto und Versandkosten); Einzelpreis EUR 7,70 (inkl. MwSt. 7% und zzgl. Porto und Versand EUR 0,51)

Bestellungen unter DRK-Service GmbH, Verlagsbüro München, Herzogstraße 75, 80796 München, Telefon (0 89) 30 65 80-20, Telefax (0 89) 30 65 80-68, E-Mail: drkservice@t-online.de

Verlag:

DRK-Service GmbH, Linzer Straße 21, 53604 Bad Honnef, Telefon (0 22 24) 9 18-2 27, Telefax (0 22 24) 9 18-229, Internet: www.verlag@drkservice.de

Druck:

Mediengruppe UNIVERSAL, Kirschstr. 16, 80999 München, Telefon (0 89) 54 82 17-0, Telefax (0 89) 55 55 51, Internet: www.universalmedien.de

Redaktion:

Prof. Dr. Horst Fischer, Bochum; verantwortlicher Redakteur dieser Ausgabe; **Dozent Dr. habil. Hans-Joachim Heintze**, Bochum; Redaktionsassistent: **Sven Peterke M.A.**, Bochum

Ständige Mitarbeiter:

Georg Bock, Bochum; **Dr. Cristina Churruca Muguruza**, Bochum; **Prof. Dr. Wolff Heintschel v. Heinegg**, Frankfurt (Oder); **Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen**, Bochum; **Prof. Dr. Thilo Marauhn**, Gießen; **Brigitte Reschke**, Bochum; **Michaela Schneider**, Bochum; **Gregor Schotten**, Bochum; **Dr. Heike Spieker**, Berlin; **Prof. Dr. Joachim Wolf**, Bochum; **Dr. Messeletch Worku LL.M.**, Windhoek

Korrespondierende Mitarbeiter:

Dr. Andreas v. Block-Schlesier, Brüssel; **Ralph Czarnecki LL.M.**, Berlin; **Dr. Dennis T.G. Dijkzeul**, New York; **Dr. Knut Dörmann**, Genf; **Avril J.M. McDonald LL.B., M.A., LL.M.**, Den Haag; **Dr. Claus Kreß LL.M.**, Berlin; **Sascha Rolf Lüder**, Hagen

Editorial 67

Das Thema

Humanitäre Intervention – Zur Rechtmäßigkeit der NATO-Operation ALLIED FORCE
Peter Dreist 68

Grenzen des Weltrechtsgrundsatzes:
Der Haftbefehl-Fall des IGH
Eugénio José Guilherme de Aragão 77

Praxis

Der aktuelle Fall: Der völkerrechtliche Status der Gefangenen von Guantánamo nach dem III. Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen vom 12. August 1949
Judith Wiczorek 88

Forum

Verbreitung

Das S/rUS-Projekt
Stephan Weber 96

Rückblende

Die Raketenangriffe auf das Saddam-Hospital in Bagdad im Rahmen der Operation „Wüstenfuchs“
Sebastian M. Seidel 100

Panorama

Dokumente

Die Situation in Afghanistan (Fortsetzung und Aktualisierung der Sanktionen gegen die Taliban, Al-Qaida und Osama bin Laden)
S/Res/1390 vom 16. Januar 2002
108

Declaration on misuse of civil aircraft as weapons of destruction and other terrorist acts involving civil aviation
ICAO Assembly Resolution A33-1 (October 5, 2001)
109

Nahost-Konflikt: DRK-Präsident mahnt Einhaltung des humanitären Völkerrechts an
DRK-Presseinformation vom 5. April 2002
110

Konferenzen

Die Kriege der Zukunft:
Ursachen – Erscheinungsformen – Reaktion
12. Teinacher Tagung
Bad Teinach, 8.–9. März 2002
Angela Sigmund 110

„Einsatz von Kriegsschiffen – Völkerrechtliche Dimensionen maritimer Operationen“
Gemeinsames Seminar für Offiziere der Deutschen Marine sowie Studenten und Referendare der Rechtswissenschaft
Bremerhaven, 18.–22. März 2002
Urszula Lisson 113

Besprechungen

Dagmar Patricia Stroh, Die nationale Zusammenarbeit mit den Internationalen Straftribunalen für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda
Sascha Rolf Lüder 115

Ludwig Watzal, Feinde des Friedens – Der endlose Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern
Christina Gassner 117

Ekkehard Strauss, Prävention von Menschenrechtsverletzungen als Aufgabe internationaler Organisationen, Rechtsgrundlagen und inhaltliche Ansätze;
Eingriff in die inneren Angelegenheiten fremder Staaten zum Zwecke des Menschenrechtsschutzes;
Christian Tomuschat (ed.), Kosovo and the International Community – A Legal Assessment;
Ian Brownlie/Guy S. Goodwin-Gill, Basic Documents on Human Rights
Hans-Joachim Heintze 119

Dispute Settlement



K. Oellers-Frahm, A. Zimmermann, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Völkerrecht, Heidelberg, Germany (Eds.)

Dispute Settlement in Public International Law

Texts and Materials

2nd completely rev. and updated ed. 2001. XXXIX, 2254 pp.
(2-volume-set, not available separately). Hardcover **DM 374,-**;
£ 138,-; FF 1508,-; Lit. 441.970; sFr 322,-; € 187;
ISBN 3-540-41743-5

In recent years, instruments and institutions for dispute settlement have multiplied. They now cover almost all areas of international law ranging from international economic law and international criminal law to more traditional fields such as arbitration procedures. Given this development, it became necessary, if not mandatory, to envisage a revised, updated and considerably enlarged second edition of the standard compilation of texts and materials on dispute settlement in public international law, which was first published in 1984 under the auspices of the Heidelberg Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law. Continuing that tradition, the second edition has largely retained the purpose and concept of the publication, namely to make available to researchers, scholars and practitioners a comprehensive collection of more than 150 different instruments which are otherwise sometimes rather difficult to find elsewhere.

General Agreements: Universal Agreements.- Compromissory Clauses in Universal Agreements.- Regional Agreements.- Bilateral Treaties.- **Human Rights:** UN Instruments on Human Rights.- Europe.- America.- Africa and the Arab Region.- **Treaties Concerning Economic Cooperation:** Universal Treaties.- Regional Treaties.- **Subjects of a Technical Nature:** Traffic and Communication.- Control of Armaments.- Energy.- Law of the Sea.- International Rivers and Lakes.- Investment and Export.- **Wars, Armed Conflicts and International Crimes:** First World War.- Second World War.- Other Conflicts.- **Special Agreements (Compromis):** Special Agreements for the Submission of Disputes to the International Court of Justice.- Special Agreements Instituting ad hoc Arbitration.

Please order from
Springer · Customer Service
Haberstr. 7
69126 Heidelberg, Germany
Tel: +49 (0) 6221 - 345 - 217/8
Fax: +49 (0) 6221 - 345 - 229
e-mail: orders@springer.de
or through your bookseller

All prices are net-prices subject to local VAT, e.g. in Germany 7% VAT for books and 6% VAT for electronic products.
Exceptions: prices quoted in FF and Lit. include local VAT. Prices and other details are subject to change without notice.
dtp · 7843.MINT37



Springer

Editorial

Die humanitäre Intervention der NATO zur Beilegung des Kosovo-Konfliktes liegt nunmehr rund drei Jahre zurück. Gleichwohl sind die damit verbundenen praktischen und rechtlichen Fragen nach wie vor auf der Tagesordnung. Dies ist nicht zuletzt auf den Umstand zurückzuführen, dass dort seither auch Bundeswehrsoldaten stationiert sind, um den mühsam erreichten Frieden aufrechtzuerhalten. Während der rechtliche Status der im Kosovo stationierten Truppen als geklärt angesehen werden kann, ist die Rechtmäßigkeit der NATO-Operation Allied Force nach wie vor Gegenstand vieler Debatten. Dies verwundert nicht: Schwer wiegt der vor allem aus rechtspolitischer Sicht verheerende Umstand, dass sich die NATO für diesen Kampfeinsatz selbst das Mandat gab und nicht vom UN-Sicherheitsrat dazu ermächtigt wurde. Zum Für und Wider dieser Vorgehensweise äußert sich in der Rubrik „Das Thema“ Regierungsdirektor *Peter Dreist* von der Rechtsabteilung des BMVg. Er kommt zu dem Schluss, dass im März 1999 eine humanitäre Notlage der albanischstämmigen Bevölkerung im Kosovo bestanden habe, weshalb ein Einschreiten mit militärischen Mitteln gerechtfertigt gewesen sei.

Während man bei *Dreist* zwischen den Zeilen lesen kann, dass er die Rechtsfigur der humanitären Intervention als Fortschritt bei der Durchsetzung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes ansieht, so befasst sich der folgende Artikel aus der Feder von *Eugênio Jose Guilherme de Aragão* mit einer kritisch zu hinterfragenden Entscheidung des IGH. Sie bezieht sich auf die Ausstellung eines Haftbefehls der belgischen Justiz gegen den früheren Außenminister Kongos *Yerodia*. Dagegen hatte Kongo unter Verweis auf die Immunität des Außenministers vor dem IGH erfolgreich geklagt. Darin sieht der Autor deutliche Grenzen des Weltrechtsprinzips. Dieser Umstand und das Urteil wird im Lichte der allgemeinen Hinwendung des Völkerrechts zur völkerrechtlichen Strafgerichtsbarkeit analysiert.

Kritisch ist auch der Unterton von *Judith Wieczorek*, die sich im Rahmen des „Aktuellen Falls“ zum völkerrechtlichen Status der von den USA in Guantánamo inhaftierten Personen äußert. Sie macht deutlich, dass der „Anti-Terror-Krieg“ nicht im rechtsfreien Raum stattfindet. Auch wenn sich die heutigen Sachverhalte teilweise juristisch nicht ganz einfach in das bestehende völkerrechtliche Normengeflecht einfügen, so gebe es dennoch Instrumente, die sicherstellen sollten, dass die Gefangenen angemessen behandelt würden. Dies sei eine Grundlage für die Akzeptanz des Vorgehens der USA.

Unter der Rubrik „Verbreitung“ stellt Regierungsdirektor *Dr. Stephan Weber* das SirUS-Projekt des IKRK vor, das darauf abzielt, objektive und nachvollziehbare Kriterien für die Auslegung der humanitär-völkerrechtlichen Begriffe „überflüssige Verletzungen“ und „unnötige Leiden“ zu erarbeiten. Der Autor zeigt die Schwachstellen des Projekts auf, begrüßt aber, dass der internationale Austausch zu diesem Thema weitergeht. Der Artikel von *Sebastian Seidel* zu Aspekten des Zweiten Golfkrieges – der Operation „Wüstenfuchs“ – erhält nun leider durch die Pläne der USA zu einem militärischen Vorgehen gegen Saddam Hussein neue Aktualität. Es bleibt nur zu hoffen und zu fordern, dass die militärischen Planungen die strikte Respektierung des völkerrechtlichen Schutzes von Krankenhäusern und Sanitätseinheiten vorsehen. Ergänzt wird das Heft wiederum durch einen Dokumententeil und die Rubriken „Konferenzen“ und „Besprechungen“.

Wir weisen wie gewohnt an dieser Stelle darauf hin, dass der Abdruck von Beiträgen in unserer Zeitschrift nicht bedeutet, dass sich die Herausgeber notwendig mit den inhaltlichen Aussagen identifizieren.

Die Herausgeber

Humanitäre Intervention – Zur Rechtmäßigkeit der NATO-Operation ALLIED FORCE

Peter Dreist*

Einleitung

Die Erinnerungen an den Kosovo-Konflikt im Frühjahr 1999 sind geprägt von der Überzeugung, dass das *Milosevic*-Regime den kosovo-albanischen Bevölkerungsteil aus dem eigenen Land, der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ), und insbesondere aus dem Kosovo, einer Provinz der BRJ, endgültig vertreiben wollte. Mehr als eine Million Flüchtlinge waren bereits einige Wochen nach Beginn der NATO-Luftschläge aus dem Kosovo in die angrenzenden Regionen, insbesondere nach Mazedonien und Albanien vertrieben. Die Fernsehstationen brachten uns täglich das Leid der Flüchtlinge nahe, die entkräftet, obdachlos, ihrer Papiere und damit ihrer Identität beraubt, aus ihren Dörfern vertrieben und von den Massakern an Verwandten und Bekannten berichtend in einer fremden Umgebung ihres weiteren Schicksals harhten.

Angesichts dieser Erinnerungen verwundert die jüngst wieder auflebende Debatte um die Ursachen und Fakten, die zum Kosovo-Krieg führten. In der öffentlichen Diskussion um den Kosovo-Krieg vom 24. März bis 10. Juni 1999 stehen sich nämlich zwei Lager gegenüber: Die Protagonisten und die Antagonisten der Rechtmäßigkeit und Notwendigkeit der NATO-Luftschläge gegen Jugoslawien. Die Protagonisten, unter ihnen mit den Regierungen aller NATO-Staaten die Bundesregierung und alle Oppositionsparteien außer der PDS, zahlreiche Juristen und Publizisten,¹ gehen davon aus, dass die begrenzten und in Phasen durchzuführenden Luftoperationen der NATO die von *Milosevic* beschlossene endgültige „ethnische Säuberung“ des Kosovo von der kosovo-albanischen Bevölkerung der BRJ verhindern half und gerechtfertigt war. Die Antagonisten glauben, dass „die kriegslüsterne NATO, angestiftet von den Vereinigten Staaten, den Luftkrieg gegen Jugoslawien mutwillig und unter Täuschung der Öffentlichkeit vom Zaun gebrochen“² hat.

Ob die „*limited and phased air operations*“ im Rahmen der NATO-Operation ALLIED FORCE gegen die Bundesrepublik Jugoslawien³ rechtmäßig waren, hängt entscheidend von der tatsächlichen Lage im Kosovo vor Beginn dieser Operation am 24. März 1999 ab. In der Öffentlichkeit wird als umstritten dargestellt, ob zu diesem Zeitpunkt eine humanitäre Notlage für den kosovo-albanischen Bevölkerungsteil im Kosovo gegeben war, die ein Eingreifen der NATO aus völkerrechtlicher Sicht ausnahmsweise als sog. „humanitäre Intervention“ gestattete. Von der Beantwortung dieser tatsächlichen Frage hängt es entscheidend ab, wie die NATO-Operation ALLIED FORCE rechtlich zu bewerten ist – als statthafte humanitäre Intervention zur Beseitigung einer nicht mehr anders abwendbaren Notlage oder als völkerrechtswidriger Angriffskrieg.

Die Position der Antagonisten

Begann tatsächlich „alles mit einer Lüge“? Dies jedenfalls wird seit längerer Zeit von einigen Autoren angeführt⁴ – zuletzt von den Autoren des WDR-Beitrages „Es begann mit einer Lüge“, *Jo Angerer* und *Matthias Werth*, der am 8. Februar 2001 zur besten Sendezeit in der ARD und einige Tage später in mehreren dritten Programmen der ARD ausgestrahlt wurde.⁵ Danach fanden vor dem Beginn der NATO-Luftschläge gegen die BRJ weder „ethnische Säuberungsaktionen“ serbischer Kräfte zu Lasten der albanisch-ethnischen Bevölkerungsmehrheit im Kosovo statt noch hatten die Hilfskräfte des *Milosevic*-Regimes eine humanitäre Katastrophe im Kosovo verursacht.

* *Peter Dreist* ist Referent in der Rechtsabteilung des BMVg und ist zuständig für Rechtsfragen des Auslandseinsatzes deutscher Streitkräfte. Das Manuskript wurde am 10. März 2001 abgeschlossen. Es kann nur die wesentlichen Entwicklungslinien aufzeigen; für eine umfangreichere Auseinandersetzung mit dem Thema fehlt hier der Raum. Der Beitrag wurde zuerst veröffentlicht in: *Walter Kolbow, Heinrich Quaden* (Hrsg.), *Krieg und Frieden auf dem Balkan, Makedonien am Scheideweg? Chancen, Herausforderungen und Risiken des Aufbruchs nach Europa*, 1. Auflage, Baden-Baden 2001, S. 83 ff. Er wird in dieser Zeitschrift mit freundlicher Genehmigung der Nomos-Verlagsgesellschaft abgedruckt.

¹ Vgl. die jüngste Debatte im Deutschen Bundestag am 16. Februar 2001; PDS beschuldigt Scharping der Manipulation, *Berliner Zeitung*, 17. Februar 2001, S. 6; Erhitzte Debatte im Bundestag über Kosovo-Krieg, *Die Welt* v. 17. Februar 2001, S. 2; Zweifel an Scharpings Behauptungen, *FAZ* v. 17. Februar 2001, S. 7; vgl. statt vieler: *Knut Ipsen*, Relativierung des „absoluten“ Gewaltverbots?, in: *Wehrrecht und Friedenssicherung*, Festschrift für *Klaus Dau* zum 65. Geburtstag, Neuwied und Kriftel, 1999, S. 103 ff.; *Armin A. Steinkamm*, Zur humanitären Intervention, in: *Wehrrecht und Friedenssicherung*, S. 261 ff.; *Peter Dreist*, Völkerrecht und humanitäre Intervention, Gedanken zur Rechtmäßigkeit der NATO-Operation ALLIED FORCE, in: *Truppenpraxis/Wehrausbildung* 5/2000, S. 308 ff. (auch: Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung (UBWV) 9/2000, S. 321 ff.).

² Das Zitat stammt aus dem Artikel „Was geschah am 15. Januar 1999 in dem Dorf Recak im Kosovo?“ Die Zweifel an dem Massaker, bei dem 45 Menschen getötet wurden, und die konjunkturellen Aufwallungen der Gegner des Kosovo-Kriegs, *Matthias Rüb*, *FAZ* v. 19. Februar 2001; vgl. im Übrigen statt vieler: *Heinz Loquai*, *Der Kosovo-Konflikt – Wege in einen vermeidbaren Krieg*, 1. Auflage, Baden-Baden 2000; *Dieter Lutz*, *Angriff und Verteidigung sind Siegerdefinitionen, oder: War der Kosovo-Krieg wirklich unabwendbar?*, in: *Dieter S. Lutz* (Hrsg.), *Der Kosovo-Krieg – Rechtliche und rechtsethische Aspekte*, Baden-Baden 1999/2000, S. 167 ff. (Grundlage des Beitrages ist der Aufsatz „Dirty Secrets“ in: *Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F)* 3/1999, S. 143–145.

³ NATO-Oplan 10601 ALLIED FORCE; die Luftschläge dauerten vom 24. März 1999 bis zum 10. Juni 1999. Am 11. Juni 1999 begann der Einsatz der internationalen Sicherheitspräsenz (KFOR) im Kosovo.

⁴ Vgl. Fn. 2.

⁵ Stern Politik-Kommentar, Und der Minister starrt und stiert, *Der Stern* v. 15. Februar 2001, S. 17 f.; Es begann mit einer Lüge, Wie die NATO im Krieg um Kosovo Tatsachen verfälschte und Fakten erfand/Ein Film in der ARD von *Jo Angerer* und *Matthias Werth*, *FR* v. 16. Februar 2001, S. 9; „Es begann mit einer Lüge“ WDR-Dokumentation zum Kosovo-Krieg soll auf Fälschungen beruhen/Vorwürfe eines Mitarbeiters des Teams, *FAZ* v. 21. Februar 2001, S. 1; siehe auch die Darstellung in der kritischen Auseinandersetzung mit dem Film bei *Matthias Rüb*: Ein Fall von Bulldozer-Journalismus – Was der WDR-Film „Es begann mit einer Lüge“ über das Kosovo verschweigt, *FAZ* v. 1. März 2001, S. 51.

Stattdessen, so wird behauptet, hätten die NATO, Bundesaußenminister *Josef Fischer* und Bundesverteidigungsminister *Rudolf Scharping* die Öffentlichkeit mehrfach belogen: Zu Beginn der Luftschläge sei von ihnen wahrheitswidrig behauptet worden, im Kosovo gebe es mehrere hunderttausend Flüchtlinge und Vertriebene und es gelte, eine humanitäre Katastrophe zu verhindern. Zudem seien Details zu den Todesfällen in Racak und Rogovo unzutreffend dargestellt worden, um die Existenz einer in Wahrheit nicht gegebenen humanitären Katastrophenlage zu beweisen. Dasselbe gelte für angebliche „Konzentrationslager“ in Pristina. Später sei wahrheitswidrig behauptet worden, der „Hufeisenplan“ des *Milosevic*-Regimes beweise, dass die endgültige Vertreibung aller Kosovo-Albaner aus dem Kosovo durch *Milosevic* und seine Helfer von langer Hand vorbereitet gewesen sei.

Inzwischen gibt es eine Reihe von Hinweisen, dass der genannte WDR-Film mit manipulierten Zeugenaussagen (unzutreffenden Übersetzungen) und einer tendenziösen Darstellung unter bewusster Nichtberücksichtigung der wirklichen Fakten ein ganz bestimmtes Bild zeigt und zeigen will: So hat ein Mitarbeiter des Film-Teams minutiös dargelegt, dass Aussagen von Zeugen, die nicht zur beabsichtigten Tendenzangabe des Films passten, wegen angeblicher „Unglaubwürdigkeit“ und „Widersprüchlichkeit“ gar nicht erst gezeigt wurden. Bei anderen Zeugenaussagen, die gezeigt wurden, wurden entscheidende Teile der Aussagen nicht mit übersetzt. In einer weiteren Szene sei ein angeblicher „Politiker“ vorgestellt worden und auch zu Wort gekommen, der in Wahrheit ein Mitarbeiter des Filmteams gewesen sei.⁶

Ferner seien Aussagen im Film wider besseres Wissen falsch dargestellt worden; so heiße es im Film: „Das ‚S‘ zum Schutz der Serben hat in Pristina auf keiner einzigen Haustür geprangt.“ Der albanische Journalist *Besnik Hamiti*, der das Filmteam begleitete und die bewusste Irreführung der Öffentlichkeit in diesem Film aufgedeckt hat, weist darauf hin, dass er dem Filmautor *Werth* „diese heute noch in Pristina zu findenden Zeichen gezeigt“ habe.⁷ Verteidigungsminister *Scharping* hat die Methoden bei der Zerstörung kosovo-albanischer Häuser in einer Broschüre so geschildert: „Zunächst stellt man – also die Serben – eine brennende Kerze auf den Dachboden, und dann öffnet man im Keller den Gashahn.“ Eine Zeugenaussage des Films hierzu lautet: „Nein, so gerieten die Häuser in unserem Dorf nicht in Brand. Das passierte auf unterschiedliche Art und Weise, aber nicht so.“ *Besnik Hamiti* hat die Aussage des Zeugen anders in Erinnerung; der Zeuge habe tatsächlich gesagt: „Das passierte auf unterschiedliche Weise, nicht nur so.“ Die Darstellung wurde also ins Gegenteil verkehrt, was durch Dritte inzwischen bestätigt worden sein soll.⁸

Die angeblich unzutreffende Darstellung der Bundesregierung zu den Massakern in Rogovo und Racak sowie zum „Hufeisenplan“⁹ lassen weitere Antagonisten einer humanitären Katastrophe im Kosovo vor Beginn der NATO-Luftschläge zu dem Schluss kommen, die Öffentlichkeit sei insbesondere durch Bundesaußenminister *Fischer* und Verteidigungsminister *Scharping* hinsichtlich der tatsächlichen

Gegebenheiten im Kosovo vor Beginn der Luftschläge getäuscht worden.¹⁰ So wirft *Lutz* u.a. die Frage auf, ob die OSZE-Berichte über die Situation im Kosovo vor Beginn der Luftschläge nicht veröffentlicht werden, weil sie den offiziellen Versionen einer sich anbahnenden „humanitären Katastrophe“ im Kosovo widersprächen.¹¹ Damit bezweifelt er gleichzeitig, dass vor Beginn der Luftschläge eine humanitäre Notlage im Kosovo gegeben war und unterstellt, dass anderslautende offizielle Berichte unwahr sind. Nachdem er eine Reihe weiterer Fragen aufgeworfen hat, die er für ungeklärt hält, bezweifelt er, dass die Luftschläge wirklich das letzte Mittel – die *ultima ratio* – der Staatengemeinschaft bildeten.¹²

An einige Auszüge aus Lageberichten, die lediglich eine Momentaufnahme darstellen, knüpft *Lutz* die Folgerung, dass insgesamt vor Beginn der Luftschläge zwar eine Bürgerkriegssituation, nicht aber ethnische Säuberungen und systematische Vertreibungsaktionen im Kosovo stattfanden.¹³ Leider beruft er sich auf eine Darstellung, die vom 19. März 1999 stammt, nicht jedoch aus der Zeit zwischen dem 20. März 1999 und dem 24. März 1999 – was von erheblicher Bedeutung ist, wie noch zu zeigen sein wird.

Loquai, in Deutschland der zweite prominente Wortführer der Gegner der Luftschläge, präsentiert seine Auffassung, indem er immer wieder die Darstellung von Fakten mit angeblich zwingenden Schlussfolgerungen verbindet. Er vertritt die Auffassung, dass die NATO-Mitgliedstaaten von den USA in den Luftkrieg gedrängt worden wären¹⁴ und dass Verteidigungsminister *Scharping* die Öffentlichkeit mit dem „Hufeisenplan“ getäuscht habe.¹⁵

Informationen aus unabhängigen Quellen

Die Zweifler an der Existenz einer humanitären Katastrophe im Kosovo vor Beginn der Luftschläge meinen – wie dargelegt – die Bundesregierung habe die Öffentlichkeit bewusst über zahlreiche Fakten im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt getäuscht; allerdings sind die Mittel und Absichten,

⁶ „Es begann mit einer Lüge“ WDR-Dokumentation zum Kosovo-Krieg soll auf Fälschungen beruhen/Vorwürfe eines Mitarbeiters des Teams, FAZ v. 21. Februar 2001, S. 1; siehe auch die Darstellung in der kritischen Auseinandersetzung mit dem Film bei *Matthias Rüb*: Ein Fall von Bulldozer-Journalismus – Was der WDR-Film „Es begann mit einer Lüge“ über das Kosovo verschweigt, FAZ v. 1. März 2001, S. 11.

⁷ Vgl. Fn. 6.

⁸ Vgl. Fn. 6.

⁹ Eine Unterlage mit dem serbischen Titel „Potkova“ – Hufeisen – wurde der Bundesregierung Anfang April 1999 über befreundete Dienste zugeleitet. Danach soll die jugoslawische Führung um *Milosevic* bereits im Januar 1999 die endgültige militärische Lösung des Kosovo-Konflikts geplant haben. Dies umfasste die vollständige Vertreibung aller albanisch-ethnischen Kosovaren. Die Umsetzung dieser Pläne sollte bereits im Januar 1999 stattfinden; aufgrund der aktuellen Entwicklung wurde dies dann aber immer wieder verschoben, bis am 20. März 1999 die tatsächliche Umsetzung begann.

¹⁰ Vgl. *Loquai*, a.a.O. (Fn. 2), S. 142 f.; *Lutz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 173.

¹¹ *Lutz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 173.

¹² Vgl. Fn. 10.

¹³ *Lutz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 174–176.

¹⁴ *Loquai*, a.a.O. (Fn. 2), S. 103.

¹⁵ *Loquai*, a.a.O. (Fn. 2), S. 141.

mit denen der WDR-Film „Es begann mit einer Lüge“ veröffentlicht wurde, inzwischen ihrerseits starken Zweifeln hinsichtlich ihrer journalistischen Redlichkeit ausgesetzt. Deshalb soll hier zunächst dargelegt werden, wie sich der Konflikt aus der Sicht **unabhängiger** Quellen entwickelt hat. Diese bestätigen, dass ab dem 20. März 1999, also vier Tage vor Beginn der Luftoperation der NATO gegen die BRJ, die von *Milosevic* als „endgültige Lösung“ der Kosovo-Frage geplante Vertreibung und Ermordung des kosovo-albanischen Bevölkerungsteils begann.

So legt *Krech*¹⁶ dar, dass die massenhafte Vertreibung von Albanern aus dem Kosovo am 20. März 1999 begann und dass 60.000 Serben daran beteiligt gewesen sein sollen. Die Gesellschaft für bedrohte Völker dokumentiert, dass bereits seit dem 27. März 1999 eine Welle von Flüchtlingen die das Kosovo umgebenden Staaten erreichte.¹⁷ Nach Angaben des UNHCR vom 1. April 1999 seien binnen einer Woche seit Beginn der Luftschläge 130.000 Menschen aus dem Kosovo ins Ausland vertrieben worden.¹⁸ Nach einer Meldung von BBC vom 3. April 1999 sei die UNO der Auffassung, dass seit dem 24. März 1999 mehr als 170.000 Flüchtlinge aus dem Kosovo in Albanien, weitere 50.000 in Blace im Niemandsland zwischen dem Kosovo und Mazedonien, und weitere 115.000 Flüchtlinge nach Mazedonien geflohen seien.¹⁹

Nach einer Pressemeldung der Deutschen Presseagentur vom 18. März 1999 waren – auf der Grundlage einer Darstellung des UNHCR – seit dem Ende der Verhandlungen von Rambouillet im Kosovo mindestens 60.000 Menschen geflohen. Serben hätten in der Region von Vucitrn, Prisen und Srbica zahlreiche Dörfer beschossen; die Spirale von Gewalt, Angst und Vertreibung gehe weiter.²⁰ Noch am 23. März 1999 verhandelte der amerikanische Sondergesandte *Richard Holbrooke* mit *Milosevic* über ein nochmaliges „Aufschnüren“ des politischen Teils der Rambouillet-Verträge, die *Milosevic* ablehnte. Hierzu der österreichische Sonderbeauftragte der EU für das Kosovo, *Petritsch*: „*Er (Milosevic) beharrte darauf, dass es im Kosovo keine Offensive gebe und dass die jüngsten Angaben über die Zahlen der Vertriebenen – laut UNHCR gab es seit dem Abzug der KVM²¹ allein im Norden des Kosovo 70.000 neue Flüchtlinge – falsch seien.*“²²

UN-Generalsekretär *Kofi Annan* berichtet in seinem Report zur Lage im Kosovo vom 17. März 1999, dass fortgesetzte Gewalttaten, gezielte Tötungsaktionen gegenüber Zivilpersonen, Massenerschießungen, unmenschliche Behandlung von Gefangenen und zahlreiche Flüchtlinge das Lagebild bestimmen. Obwohl gerade letztere Zahl schwer festzustellen sei, gehe er nach Angaben des UNHCR von ca. 211.000 Flüchtlingen im Kosovo und weiteren 25.000 in Montenegro aus.²³ Nach einem Brief des NATO-Generalsekretärs vom 23. März 1999 an den UN-Generalsekretär, den dieser am 25. März 1999 an den Präsidenten des UN-Sicherheitsrats weiterleitete, steigerte die BRJ ihre Gewaltaktionen in einer Weise, die eine weitere humanitäre Katastrophe hervorrief.²⁴

In einer Presseerklärung der Partei BÜNDNIS 90/Die Grünen vom 25. März 1999 erklärte der Bundesvorstand u.a.:

„*Sie (die serbische Führung um Slobodan Milosevic) hat ... gerade in den letzten Wochen ihre Politik des Mordens, der Vertreibung und der ethnischen Säuberungen im Kosovo verschärft. Damit ist nach unserer Überzeugung die Belgrader Führung für diese Eskalation der Kosovo-Krise verantwortlich.*“²⁵ Zahlreiche Publizisten gingen nach Beginn der Luftschläge ebenfalls davon aus, dass die von *Milosevic* angeordnete Vertreibungspolitik gegenüber den Kosovo-Albanern die einzige Ursache der NATO-Luftschläge gegen die BRJ war – und zwar unabhängig davon, ob sie die Luftschläge ablehnten oder befürworteten.²⁶

Danach war **objektiv** vor Beginn der NATO-Luftoperationen gegen die BRJ eine humanitäre Katastrophenlage im Kosovo gegeben, die sich dann rasch ganz erheblich steigerte. Dies belegen die genannten unabhängigen Quellen übereinstimmend: Danach waren bis zum 24. März 1999 im Kosovo bereits ca. 70.000 Menschen auf der Flucht. Binnen weiterer zehn Tage hatte sich die Zahl der Flüchtlinge auf mehr als 300.000 gesteigert, von denen mehr als 170.000 Flüchtlinge in Albanien, weitere 50.000 in Blace im Niemandsland zwischen dem Kosovo und Mazedonien und weitere 115.000 Flüchtlinge nach Mazedonien geflohen waren.²⁷ Das tatsächliche Vorgehen der serbischen Sicherheitskräfte zeigte auffallende Parallelen zum Potkova-Plan; es erscheint auch kaum vorstellbar, dass ohne eine detaillierte Planung die BRJ lediglich als Reaktion auf die Luftschläge der NATO und ohne Vorbereitung von langer Hand in der Lage gewesen sein soll, binnen zehn Tagen mehr als 300.000 Menschen aus dem Kosovo zu vertreiben. Die entscheidenden Informationen

¹⁶ *Hans Krech*, Ist das Kosovo-Problem unlösbar?, Wissenschaftliches Forum für Internationale Sicherheit e. V. (WIFIS) 15, Hamburg 1999, S. 19.

¹⁷ Gesellschaft für bedrohte Völker (GFBV), Genozid im Kosovo, Eine Dokumentation der Gesellschaft für bedrohte Völker, Göttingen, Juni 1999, Abschnitt 7, S. 2: Danach sind 120.000 Albaner ins Ausland geflohen und weitere 100.000 im Kosovo auf der Flucht (BBC News 30. März 1999); auch abrufbar über Internet-Homepage <http://www.gfbv.de>.

¹⁸ GFBV, a.a.O. (Fn. 17), Abschnitt 6 Ziffer 6 und Abschnitt 7, S. 2 (CNN 31. März u. 1. April 1999).

¹⁹ GFBV, a.a.O. (Fn. 17), Abschnitt 7, S. 2 (BBC News 3. April 1999).

²⁰ Dokumentiert bei: *Petritsch, Kaser, Pichler*, Kosovo – Kosova – Mythen, Daten, Fakten, Klagenfurt, Wien, Ljubljana, Tuzla, Sarajevo 1999, S. 345.

²¹ Kosovo Verification Mission – Eine zivile Beobachtermission der OSZE mit einem Umfang von 2000 Mann, eingerichtet nach einem Abkommen zwischen Belgrad und der OSZE vom 15. Oktober 1998; die Beobachter wurden am 20. März 1999 vollständig abgezogen.

²² *Petritsch*, a.a.O. (Fn. 20), S. 350.

²³ Dokumentiert auch bei: *Marc Weller*, The Crisis in Kosovo 1989–1999, From the Dissolution of Yugoslavia to Rambouillet and the Outbreak of Hostilities, Cambridge 1999, S. 335 f.

²⁴ Dokumentiert bei: *Marc Weller*, a.a.O. (Fn. 23), S. 342.

²⁵ Zu den Luftensätzen der NATO in Jugoslawien, Pressedienst Nr. 39/99 v. 25. März 1999, dokumentiert in BÜNDNIS 90/Die Grünen, Bundestagsfraktion, Der Kosovo-Krieg, Materialien und Diskussion, Berlin, April 1999, S. 53.

²⁶ Vgl. statt vieler: *Istvan Eörsi*, Für ein Gemetzel genügt ein Messer, in: *Frank Schirmacher* (Hrsg.), Der westliche Kreuzzug, 41 Positionen zum Kosovo-Krieg, Stuttgart 1999, S. 54 ff. (60); *Herta Müller*, Die Entfesselung der Perversion, in: *Frank Schirmacher* (Hrsg.), Der westliche Kreuzzug, S. 137 ff.; *Jürgen Habermas*, Bestialität und Humanität, in: *Reinhard Merkel*, Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht, Frankfurt 2000, S. 51 ff. (54); *Ulrich K. Preuß*, Der Kosovo-Krieg, das Völkerrecht und die Moral, in: *Reinhard Merkel*, Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht, S. 115 ff.

²⁷ Vgl. Fn. 16–20.

auch der Bundesregierung erweisen sich also im Hinblick auf eine sich rasch steigernde humanitäre Notlage im Kosovo und ihre Verursacher als wahr. Die Hinweise auf ungeklärte Fragen im Zusammenhang mit den Massakern in Racak und Rogovo sind nicht geeignet, an dieser Einschätzung etwas zu ändern.

Nach allen vergeblichen Versuchen der internationalen Gemeinschaft zur friedlichen Lösung des Kosovo-Konflikts, an denen führende Vertreter der NATO-Mitgliedstaaten maßgeblich beteiligt waren, wurden somit die begrenzten und in Phasen durchzuführenden Luftoperationen der NATO, die vom NATO-Rat bereits am 8. Oktober 1998 abschließend gebilligt worden waren, unausweichlich. Mit Activation Order vom 13. Oktober 1998 wurde der Einsatz von der NATO autorisiert. Der Deutsche Bundestag stimmte der Entscheidung des Bundeskabinetts vom 12. Oktober 1998 zur deutschen Beteiligung an diesen Luftoperationen bereits am 16. Oktober 1998 zu.²⁸ Schon zu diesem Zeitpunkt wurden als Folge des unverhältnismäßigen gewaltsamen Vorgehens der serbischen Sicherheitskräfte im Kosovo 290.000 Flüchtlinge und Binnenvertriebene registriert. Nach monatelangen vergeblichen Bemühungen, *Milosevic* zum Einlenken zu bewegen, begannen die Luftoperationen am 24. März 1999 und endeten am 10. Juni 1999.

Die Argumentation der Protagonisten – Völkerrecht

Eine völkerrechtliche Bewertung der NATO-Luftschläge muss davon ausgehen, dass die Charta der Vereinten Nationen (VN) das sog. „universelle oder absolute Gewaltverbot“ konstituiert.²⁹ Diese Bestimmung wird oft als „Gewaltmonopol“ der Vereinten Nationen bezeichnet, wobei dieser Begriff zumindest missverständlich ist. Denn das Monopol für die Ausübung tatsächlicher Gewalt liegt rechtlich und tatsächlich bei den Mitgliedstaaten der VN. Die VN verfügen selbst nicht über eigene Streitkräfte und könnten mithin ein eigenes Gewaltmonopol nicht durchsetzen. Gemeint ist mit dieser Bezeichnung jedoch etwas rechtlich Zutreffendes: Die Staatengemeinschaft ächtet mit dem „absoluten Gewaltverbot“ in der VN-Charta den Einsatz staatlicher Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen und erlaubt nur in wenigen Fällen eine Ausnahme von diesem Grundsatz. Die Überwachung des Verbots und die Regulierung seiner Ausnahmen obliegen grundsätzlich den VN. Ist lediglich diese „Wächterfunktion“ der VN mit dem Begriff „Gewaltmonopol“ gemeint, so mag dies grundsätzlich vertretbar sein.

Die von der VN-Charta ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen vom universellen Gewaltverbot sind das naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung gemäß Art. 51 VN-Charta³⁰ sowie Gewaltanwendung auf Grund einer vom Sicherheitsrat der VN erteilten Ermächtigung nach Kapitel VII der VN-Charta.³¹ In beide völkerrechtlich anerkannte Kategorien der militärischen Gewaltanwendung lässt sich die NATO-Luftoperation ALLIED FORCE nicht einordnen. Denn Völkermord und Vertreibung der Kosovo-Albaner durch die Regierung der BRJ stellen einen Angriff auf einen Teil der eigenen Zivilbevölkerung dar, nicht jedoch einen Angriff auf die NATO-Mitgliedstaat-

ten ihrerseits. Eine Ermächtigung des Sicherheitsrats der VN für die NATO-Mitgliedstaaten zum militärischen Eingreifen im Kosovo lag ebenfalls nicht vor.³²

Diese Rechtsposition, die von dem umfassenden Anwendungs- und Schutzbereich des „absoluten“ Gewaltverbots nach Art. 2 Nr. 4 VN-Charta ausgeht, entspricht sicherlich der klassischen Auffassung im Völkerrecht. Sie klammert aber zugleich die schwierigsten Probleme aus, die sich im Falle des Versagens der VN-Friedensmechanismen stellen. Ein solcher Problemfall ist gegeben, wenn ein VN-Mitgliedstaat beginnt, auf seinem eigenen Territorium eine ethnische Minderheit durch Völkermord und Vertreibung zu eliminieren.³³ Müssen sich Menschenrechtsverletzungen solchen Ausmaßes wie im Kosovo erst „grenzüberschreitend“ auswirken, um eine Friedensbedrohung im Sinne von Art. 39 VN-Charta darzustellen?³⁴ Damit würde derjenige Staat für sein Verhalten auch noch prämiert, dem es gelänge, sein Hoheitsgebiet bei der Absicht zum Völkermord an einem ganzen Volksteil hermetisch abzuriegeln.³⁵

Diese letzte Frage ist durch die VN-Sicherheitsratsresolutionen 1160 (1998) vom 31. März 1998, 1199 (1998) vom 23. September 1998 und 1203 (1998) vom 24. Oktober 1998 eindeutig beantwortet: Mehrfach hat der VN-Sicherheitsrat in diesen Resolutionen festgestellt, dass durch die Lage im Kosovo eine Bedrohung des Friedens im Sinne von Art. 39 VN-Charta gegeben sei.³⁶ Damit ist klar, dass nicht erst die „Grenzüberschreitung“, sondern auch interne Massenvertreibungen und Massenmorde bereits zu einer Bedrohung des Friedens im Sinne der VN-Charta führen können.

²⁸ BT-Drs. 13/11469 v. 16. Oktober 1998; NATO-OPLAN 10601 „ALLIED FORCE“.

²⁹ Artikel 2 Ziff. 4. der Charta der Vereinten Nationen lautet: „4. All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.“

³⁰ Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen lautet: „Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual and collective self-defense if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defense shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.“

³¹ Artikel 42 der Charta der Vereinten Nationen bestimmt: „Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations.“

³² *Knut Ipsen*, a.a.O. (Fn. 1), S. 106, 107; ebenso *Michael Bothe*, Kosovo – Anlässe zum völkerrechtlichen Nachdenken, in: *Wehrrecht und Friedenssicherung*, S. 13–29 (15).

³³ *Knut Ipsen*, a.a.O. (Fn. 1), S. 107; *Armin A. Steinkamm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 270, 271; *Peter Dreist*, a.a.O. (Fn. 1 – Truppenpraxis/Wehrausbildung), S. 310.

³⁴ *Knut Ipsen*, a.a.O. (Fn. 1), S. 108.

³⁵ *Knut Ipsen*, a.a.O. (Fn. 1), S. 108.

³⁶ Vgl. Darstellung bei *Armin A. Steinkamm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 270; ebenso *Peter Dreist*, a.a.O. (Fn. 1), S. 310.

Deshalb kann – dies zeigen die Vorgänge im Kosovo ebenso deutlich wie die Vorgänge in Ruanda und in Kambodscha – niemand ausschließen, dass dieses Verständnis des „universellen“ Gewaltverbots zu einer Lücke bei der Wahrung des Weltfriedens oder der Durchsetzung der Grundrechte der Staatengemeinschaft führt. Diese Lücke ergibt sich aus der Funktionsunfähigkeit des VN-Sicherheitsrates, wenn ein ständiges Mitglied trotz evidenter schwerster Menschenrechtsverletzungen ein Veto androht oder ausspricht. Dieser Situation kommt tatsächlich die Situation gleich, dass aus demselben Grunde gar nicht erst ein Beschluss zur Abstimmung gestellt wird, weil mit einem Veto eines der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates³⁷ oder mit offener Ablehnung zu rechnen ist, was der Autorität des Sicherheitsrates abträglich wäre.³⁸ Ein solches Verhalten eines oder mehrerer ständiger Mitglieder des Sicherheitsrates (Vetorecht) verstößt seinerseits gegen die von ihnen übernommenen Verpflichtungen der Charta, nach Treu und Glauben zu handeln (Art. 2 Nr. 2). Dies ergibt sich aus der besonderen Stellung als ständiges Ratsmitglied mit Vetorecht,³⁹ die eine objektive Verpflichtung konstituiert; ein Verstoß dagegen kann sich als Rechtsmissbrauch darstellen.⁴⁰

Hiergegen lässt sich argumentieren, dass diese Funktionsunfähigkeit in der Charta normativ angelegt sei und deswegen hingenommen werden müsse. Dem könnte man entgegenhalten, dass Zusammensetzung und Abstimmungsregeln im Sicherheitsrat die Kräfteverhältnisse am Ende des Zweiten Weltkrieges widerspiegeln und deswegen reformbedürftig sind. Dieses Argument könnte mit dem Rechtsgedanken der sog. „*clausula rebus sic stantibus*“ (Wegfall der Geschäftsgrundlage) unterstützt werden, wonach dem Sicherheitsrat durch die VN-Mitgliedstaaten die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens nur unter der Voraussetzung übertragen wurde, dass er effektiv arbeitet.⁴¹ Sei dies jedoch nicht der Fall, so entfielen die Rechtsgrundlage für die Übertragung dieser Verantwortung und einzelstaatliche Rechtspositionen lebten wieder auf.

Eine weitere Lücke im Friedenssicherungssystem der VN entsteht durch die besonderen Konfliktformen, die sich seit dem Ende des Kalten Krieges entwickelt haben und die derzeit – und wahrscheinlich auch weiterhin – vorherrschend sind. Dabei handelt es sich um innerstaatliche Konflikte, die durch die systematische Verfolgung der Zivilbevölkerung und gleichzeitig durch massive Menschenrechtsverletzungen gekennzeichnet sind (Ruanda, Entstehung der Konflikte im früheren Jugoslawien vor der völkerrechtlichen Anerkennung Sloweniens und Kroatiens, später Bosnien-Herzegowinas, Kosovo).

Zudem können die betroffenen Menschen nicht für sich selbst das Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung nach Art. 51 VN-Charta in Anspruch nehmen, da Adressaten der VN-Charta Staaten und nicht Volksgruppen innerhalb eines Staates sind. Eine langfristige Lösung des Dilemmas kann nur darin liegen, die Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates zu verbessern (z.B. durch Aufhebung des Vetorechts, neue ständige Mitglieder, Mehrheitsentscheidungen) und auch formal seine Kompetenzen auf schwer-

wiegende innerstaatliche Menschenrechtsverletzungen auszuweiten. Die beschriebenen Lücken lassen Raum für Entwicklungen, in deren Bereich sich ein völkergewohnheitsrechtliches Recht zur humanitären Intervention hineinentwickelt.⁴²

Die Staatenpraxis nach Ende des Zweiten Weltkrieges betrachtet Völkermord und Vertreibung einer ganzen Volksgruppe nicht länger als innere Angelegenheit eines einzelnen Staates. Beispiele für diese Staatenpraxis sind der Einsatz von Friedenstruppen der Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten⁴³ im August 1990 im Bürgerkrieg in Liberia, die Operation PROVIDE COMFORT, mit der 1991 kurdische Flüchtlinge im Norden Iraks durch amerikanische und britische Streitkräfte geschützt wurden sowie die Operation SOUTHERN WATCH zur gewaltsamen Durchsetzung der Flugverbotszone über dem Irak südlich des 32. Breitengrades nach dem Zweiten Golfkrieg.⁴⁴ Als weitere Fälle einer humanitären Intervention werden das indische Eingreifen im seinerzeitigen Ost-Pakistan, wodurch letztlich der Staat Bangladesch entstand (1971), die tansanische Intervention in Uganda, die zum Sturz *Idi Amins* führte (1979) und der Einsatz westafrikanischer Truppen in Sierra Leone in einem internen Konflikt genannt.⁴⁵

Die VN-Konvention zur Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948 stellt die dort genannten Tatbestände, also auch die Tötung von Mitgliedern einer Volksgruppe aus nationalen, ethnischen oder rassischen Gründen unter Strafe. Nach Art. III der Konvention sind Völkermord, die unmittelbare und öffentliche Anreizung zum Völkermord, der Versuch des und die Teilnahme am Völkermord sowie die Verschwörung zur Begehung des Völkermordes strafbar.⁴⁶

Seit der KSZE-Schlussakte von Helsinki 1975 ist anerkannt, dass die Menschenrechtssituation in einem Staat nicht mehr ausschließlich zu seinen inneren Angelegenheiten zählt. Die Staats- und Regierungschefs haben beim Gipfeltreffen des VN-Sicherheitsrates im Januar 1992 ausdrücklich und einmütig ihre Bereitschaft bekundet, zur Durchsetzung der Menschenrechte Einschränkungen der staatlichen Souveränität zu dulden. Das Europäische Parlament hat am 20. April 1994 die EU-Partner ausdrücklich aufgefordert, an dem rechtsbildenden Prozess zur Anerkennung eines Rechts auf humanitäre Intervention aktiv mitzuwirken, und es hat Krite-

³⁷ USA, Frankreich, Großbritannien, China, Russland.

³⁸ Armin A. Steinkamm, a.a.O. (Fn. 1), S. 270.

³⁹ Armin A. Steinkamm, a.a.O. (Fn. 1), S. 271; Dieter Wellershoff, Die „Eine Welt“ und das Völkerrecht, in: Wehrrecht und Friedenssicherung, S. 317–328 (325, 327).

⁴⁰ Armin A. Steinkamm, a.a.O. (Fn. 1), S. 271, 272; Peter Dreist, a.a.O. (Fn. 1), S. 310.

⁴¹ Armin A. Steinkamm, a.a.O. (Fn. 1), S. 271, 272; Dieter Wellershoff, a.a.O. (Fn. 39), S. 328.

⁴² Peter Dreist, a.a.O. (Fn. 1), S. 311.

⁴³ ECOWAS, so auch Armin A. Steinkamm, a.a.O. (Fn. 1), S. 275.

⁴⁴ Armin A. Steinkamm, a.a.O. (Fn. 1), S. 275.

⁴⁵ Michael Bothe, a.a.O. (Fn. 32), S. 15.

⁴⁶ Armin A. Steinkamm, a.a.O. (Fn. 1), S. 276.

rien aufgestellt, die bei einer humanitären Intervention erfüllt sein müssen:⁴⁷

Kriterien der humanitären Intervention

- Es muss sich um eine außerordentliche und äußerst ernsthafte humanitäre Notsituation in einem Staat handeln, dessen Machthaber auf andere Weise als mit militärischen Mitteln nicht zur Vernunft zu bringen sind;
- es muss feststehen, dass der VN-Apparat nicht in der Lage ist, wirksam zu reagieren;
- alle anderen Lösungsversuche, soweit sie möglich und vernünftig sind, müssen ausgeschöpft und erfolglos geblieben sein;
- die Interventionsmacht darf kein besonderes Eigeninteresse an der Situation besitzen, so dass der Schutz der Menschenrechte das Hauptziel ist und keine politischen oder wirtschaftlichen Gründe mitspielen;
- der Staat, der wegen ungesetzlicher Intervention in einer Region formal von der internationalen Staatengemeinschaft verurteilt wurde, darf solange nicht zur Teilnahme an einer humanitären Intervention in anderen Regionen zugelassen werden, bis er alle ungesetzlichen Aktionen beendet hat;
- die Intervention muss auf spezifische Ziele begrenzt sein;
- es muss eine angemessene und zeitlich begrenzte Anwendung von Gewalt festgelegt werden;
- die Intervention muss unverzüglich den VN gemeldet werden und darf dort nicht auf eine Verurteilung stoßen;
- die Intervention darf ihrerseits keine Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit darstellen und mehr Leid verursachen, als ursprünglich verhütet werden sollte.

Das völkerrechtliche Institut der humanitären Intervention erlaubt es daher auch nach Auffassung des Europäischen Parlaments, als *ultima ratio* (letztes Mittel) ohne mandatierte Sicherheitsratsresolution der VN bewaffnete Streitkräfte zur Verhinderung schwerster und systematischer Menschenrechtsverletzungen oder zur Abwendung einer unmittelbar bevorstehenden humanitären Katastrophe einzusetzen.

Bewertung der Kosovo-Lage

Die vom Europäischen Parlament aufgestellten Bedingungen für eine humanitäre Intervention waren im Kosovo vor Beginn der Luftschläge der NATO gegeben.⁴⁸ *Milosevic* war trotz der Verhandlungen in Rambouillet und Paris und unzähliger Gespräche mit Gesandten verschiedener Staaten von seinen Plänen zur endgültigen Vertreibung der Kosovo-Albaner nicht mehr abzubringen. Der VN-Sicherheitsrat war aufgrund der russischen und chinesischen Haltung nicht handlungsfähig. Alle anderen Lösungsversuche waren erfolglos geblieben. Hauptziel der Operation war der Schutz der Menschenrechte. Keiner der teilnehmenden Staaten war wegen anderweitiger „ungesetzlicher Interventionen“ verurteilt. Die Intervention war auf das spezifische Ziel der Beseitigung der humanitären Katastrophe im Kosovo begrenzt und die NATO agierte mit begrenzten und in Phasen durch-

geführten Luftoperationen innerhalb eines engen Zeitfensters, das jederzeit Raum für das sofortige Aussetzen oder Beenden der Operation ließ, sobald *Milosevic* zu entscheidenden Zugeständnissen bereit gewesen wäre. Die VN und ihr Generalsekretär *Kofi Annan* wurden ständig durch NATO-Generalsekretär *Javier Solana* über die aktuelle Lageentwicklung auf dem Laufenden gehalten; die VN haben bis heute die Operation der NATO nicht verurteilt oder sonstwie kritisiert. Erste Auswertungsergebnisse der Operation zeigen, dass die NATO während der gesamten Operation ihr Möglichstes tat, um ausschließlich militärische Ziele zu treffen und das Leid der Zivilbevölkerung nicht weiter zu steigern.⁴⁹ Mehr noch: Die Luftoperation gewann durch die Anklage *Milosevics* durch das Internationale Strafgericht für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag während der Operation eine nachträgliche politische Legitimation.⁵⁰

Kofi Annan hat am 9. April 1999 in Genf im Hinblick auf den Kosovo-Konflikt und die Vertreibungsaktionen des serbischen Regimes festgestellt: „*Wir stehen unter der dunklen Wolke des Verbrechens des Völkermordes.*“ Er hat zudem erklärt, der Sicherheitsrat dürfe nicht zu einem Refugium derjenigen werden, die unter dem Deckmantel der Souveränität schlimmste Verstöße gegen die Menschenrechte unternehmen.⁵¹

Die politischen Forderungen der NATO an *Milosevic* (sog. „Fünf-Punkte-Plan“), und das ist bemerkenswert genug, wurden von den Vereinten Nationen mitgetragen:

- Die serbischen militärischen Operationen im Kosovo seien sofort einzustellen;
- Armee und die Einheiten der serbischen Spezialpolizei seien unverzüglich aus dem Kosovo abzuziehen;
- der Stationierung einer internationalen Friedenstruppe sei ebenso wie der bedingungslosen Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen zuzustimmen;
- Hilfsorganisationen sei der ungehinderte Zugang zum Kosovo zu ermöglichen und
- es sei glaubhaft zu versichern, dass ein Friedensabkommen auf der Grundlage des Abkommens von Rambouillet geschlossen werden solle.⁵²

Die Sicherheitsratsresolutionen 1160, 1199 und 1203 qualifizieren die Lage im Kosovo seit September 1998 als Friedensbedrohung im Sinne des Art. 39 VN-Charta. Nachdem die BRJ entgegen ihren vom Sicherheitsrat ausdrücklich auferlegten Verpflichtungen die elementarsten Minderheiten- und Menschenrechte der Kosovo-Albaner weiterhin systematisch verletzte, war ein Handeln der NATO – auf der

⁴⁷ Abgedruckt in: BT-Drs. 12/7513 v. 10. Mai 1994: Entschließung zum Recht auf Intervention aus humanitären Gründen; vgl. auch Nachweis bei *Armin A. Steinkamm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 276 unten – 278; *Peter Dreist*, a.a.O. (Fn. 1), S. 311.

⁴⁸ So auch *Armin A. Steinkamm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 277 und dortige Fn. 54.

⁴⁹ So auch *Armin A. Steinkamm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 277, 278.

⁵⁰ *Armin A. Steinkamm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 278; *Peter Dreist*, a.a.O. (Fn. 1), S. 312.

⁵¹ *Armin A. Steinkamm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 278.

⁵² *Armin A. Steinkamm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 278.

Grundlage des NATO-Ratsbeschlusses vom 8. Oktober 1998 – angesichts der Lähmung des VN-Sicherheitsrats unausweichlich.⁵³

Lehrmeinungen

An dieser Einschätzung ändert sich auch nichts dadurch, dass die Rechtmäßigkeit und der Grad der völkergewohnheitsrechtlichen Verfestigung des Rechts zur humanitären Intervention unter Völkerrechtlern umstritten ist. Immerhin erkennen einflussreiche Autoren das Recht auf humanitäre Intervention an: Nach *Scholz* ist das Recht zur humanitären Intervention „dem Völkerrecht seit langem bekannt, gilt prinzipiell also kraft Gewohnheitsrecht“. Nur die Grenzen seien vielfach noch ungeklärt.⁵⁴ *Herdegen* sieht eine Intervention jedenfalls bei genozidartigen Verfolgungen zum Schutz elementarster Menschenrechte als gerechtfertigt an.⁵⁵ *Fastenrath* meint, die Verletzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker wie schwerste Menschenrechtsverletzungen drängten das Gewaltverbot zurück. Ausnahmen vom Gewaltverbot müssten jedoch eng begrenzt werden.⁵⁶ Allerdings sei die humanitäre Intervention ein umstrittener Rechtfertigungsgrund; Voraussetzungen, Grenzen und Mittel seien noch nicht klar.⁵⁷ Für ein Recht zur humanitären Intervention sprechen sich auch *Nettesheim*⁵⁸, *Frowein*⁵⁹ und *Wilms*⁶⁰ aus. *Steinkamm* sieht das Recht zur humanitären Intervention bereits als zu Völkergewohnheitsrecht erstarkt an.⁶¹ *Beyerlein*⁶² sieht die völkerrechtliche Rechtsgrundlage als zweifelhaft an; der NATO-Einsatz müsse aber wegen der besonderen Notlage hingenommen werden. *Simma* sieht einen Sündenfall des Völkerrechts; die NATO habe aber alles getan, um diesen im Status der lässlichen Sünde zu halten.⁶³ *Kreß* sieht seit dem Ende des Kalten Krieges völkerrechtliche Verschiebungen vom Staatsschutz zum Individualschutz und kommt zu dem Ergebnis, bei weiterhin ausbleibender Kritik an den Luftschlägen sei zumindest ein weiterer Schritt in Richtung Anerkennung der humanitären Intervention gemacht.⁶⁴

Ipsen meint, in Fällen des Versagens des VN-Friedenssicherungssystems dürfe man sich nicht wundern, wenn die Völkerrechtsentwicklung den durch das VN-System vorgezeichneten Weg verlasse; die völkerrechtliche Diskussion stehe aber noch am Anfang.⁶⁵ *Bothe* wirft eine Reihe von Fragen auf, ist aber hinsichtlich der Anerkennung der humanitären Intervention noch unentschieden. Er hält den Nachweis für nicht führbar, es handle sich bereits um Gewohnheitsrecht, weist aber gleichzeitig auf die Möglichkeit der Rechtfertigung hin.⁶⁶

Deiseroth sieht das Handeln der NATO ohne Mandat des VN-Sicherheitsrats und ohne Zustimmung des betroffenen Staates als völkerrechtswidrig an; eine Berufung auf Völkergewohnheitsrecht sei deshalb nicht möglich.⁶⁷

Dies stellt den aktuellen Stand der völkerrechtlichen Debatte – wenn auch in der gebotenen Kürze – dar. Die Diskussion wird weitergehen; die Auffassungen sind jedoch für die Feststellung, ob bereits heute von einem bestehenden Gewohnheitsrecht zur humanitären Intervention ausgegangen werden kann, nicht entscheidend. Denn Artikel 38 des Statuts des

Internationalen Gerichtshofs bestimmt, dass die Lehrmeinungen der fähigsten Völkerrechtler der verschiedenen Nationen lediglich als Hilfsmittel zur Feststellung von Rechtsnormen herangezogen werden.

Der ehemalige Außenminister *Hans-Dietrich Genscher* hat bereits am 18. April 1991 in einer Rede im Deutschen Bundestag zur Lage der kurdischen Flüchtlinge im Irak im Ergebnis das Bestehen eines Rechts zur humanitären Intervention festgestellt, indem er u.a. ausführte:

„... die Resolution 688 (des Sicherheitsrats der VN) hat historische Bedeutung. Sie hat erstmals in der Geschichte der Vereinten Nationen in dieser Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht, dass die Missachtung der Menschenrechte den internationalen Frieden und die Sicherheit bedroht. Sie kann nicht mehr nur als innere Angelegenheit eines Staates behandelt werden. Das ist eine wichtige Fortentwicklung des Völkerrechts.“

Künftig kann sich keine Regierung, die Völkerrecht und Menschenrechte mit Füßen tritt, die die Bürger ihres Landes unterdrückt und zur Flucht zwingt, darauf berufen, dass solche Vorgänge eine innere Angelegenheit sind, die der Mitsprache der Völkergemeinschaft und der Vereinten Nationen entzogen sind.“⁶⁸

Ohne die Anerkennung des Rechts zur humanitären Intervention unter Beachtung der dargelegten Voraussetzungen entstände ein rechtsfreier Raum, der es jedem Staat ermöglichte, unter Berufung auf seine inneren Angelegenheiten und seine Souveränität auf dem eigenen Territorium Völkermord, ethnische „Säuberungen“, Vertreibung und andere schwerste Menschenrechtsverletzungen gegenüber einer Volksgruppe zu begehen, ohne dass Dritte dies verhindern dürften. Dies wäre weder aus rechtlichen noch aus ethisch-moralischen Gründen vertretbar.

⁵³ *Armin A. Steinkamm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 278.

⁵⁴ So der ehemalige Bundesminister der Verteidigung, Prof. *Rupert Scholz*, in: Einsatz von Bodentruppen ernsthaft prüfen, Focus 15/1999 v. 12. April 1999, S. 30.

⁵⁵ Prof. *Matthias Herdegen*, in: Völkerrechtler Herdegen: Nato-Angriffe sind gerechtfertigt, Die Welt v. 13. April 1999, S. 4.

⁵⁶ Prof. *Ulrich Fastenrath*, in: Intervention ohne UN-Mandat?, FAZ v. 22. April 1999, S. 5.

⁵⁷ *Fastenrath*, a.a.O. (Fn. 56).

⁵⁸ *Martin Nettesheim*, Rechtsstreit um den Kosovo-Einsatz, Sind die Nato-Angriffe legitimiert? JA, Die Welt v. 7. März 1999.

⁵⁹ Prof. *Jochen Frowein* im Interview mit *Rüdiger Moniac*, in: Intervention ohne UN-Mandat, Die Welt v. 19. August 1998, S. 6.

⁶⁰ Prof. *Heinrich Wilms*, Der Kosovo-Einsatz und das Völkerrecht, in: ZRP 1999, Seite 227 ff. (230).

⁶¹ *Armin A. Steinkamm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 279.

⁶² Prof. *Ulrich Beyerlein*, Rechtsstreit um den Kosovo-Einsatz, Sind die Nato-Angriffe legitimiert? NEIN, Die Welt v. 27. März 1999.

⁶³ Prof. *Bruno Simma*, „Die Nato-Bomben sind eine läßliche Sünde“, SZ v. 27. April 1999.

⁶⁴ *Klaus Kreß*, Staat und Individuum in Krieg und Bürgerkrieg, in: NJW 1999, S. 3077 ff. (3082, 3084).

⁶⁵ *Knut Ipsen*, a.a.O. (Fn. 1), S. 119, 120.

⁶⁶ *Michael Bothe*, a.a.O. (Fn. 32), S. 16, 17.

⁶⁷ *Dieter Deiseroth*, „Humanitäre Intervention“ und Völkerrecht, in: NJW 1999, S. 3084 ff. (3088).

⁶⁸ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin der Bundesregierung Nr. 38 v. 18. April 1991, S. 279.

Humanitäre Intervention als Rechtfertigungsgrund

Wer die humanitäre Intervention als völkergewohnheitsrechtliches Rechtsinstitut ablehnt oder Zweifel an ihrer Existenz anmeldet, dem weist *Ipsen* den Ausweg aus dem Dilemma: Jede entwickelte Rechtsordnung kenne für den Fall, dass ein durch die eigene Rechtsordnung geschütztes Rechtsgut von höchstem Wert (z.B. Leben, Freiheit, körperliche Unversehrtheit) nur dadurch vor der Verletzung oder Vernichtung bewahrt werden könne, dass der Eingreifende eine andere Rechtsvorschrift verletze (und ggf. ein anderes Rechtsgut beeinträchtige oder zumindest nicht auch bewahre), folgenden Lösungsansatz:⁶⁹ Es handele sich um das Rechtsinstitut des übergesetzlichen Notstandes, das in entwickelten Rechtsordnungen als Rechtfertigungsgrund oder jedenfalls als Schuldausschlussgrund anerkannt sei. Insofern könne dieser Grundsatz als allgemeiner Grundsatz des Rechts gekennzeichnet werden, der als Völkerrechtsquelle im Sinne des Artikel 38 Abs. 1 Buchstabe c) des Statuts des Internationalen Gerichtshofs einzuordnen sei, da hiernach auch die von den Kulturvölkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze Völkerrechtsquellen seien.⁷⁰

Diese Lösung ist auch deswegen eine überzeugende Alternative, weil sich jedem vernünftigen Betrachter die Überlegung geradezu aufdrängen muss, dass es in den geschilderten existentiellen Notlagen besser ist, unter Beeinträchtigung anderer Rechtsgüter die für jeden Menschen wichtigsten Rechtsgüter des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit von Angehörigen staatlich verfolgter Volksgruppen zu schützen und zu bewahren, als dem Morden und allen anderen schwersten Menschenrechtsverletzungen unbeteiligt zuzuschauen. Auch dieser Rechtfertigungsgrund kann im Völkerrecht als humanitäre Intervention gewertet werden. Damit war auch die deutsche Beteiligung an der Operation ALLIED FORCE völkerrechtlich rechtmäßig.⁷¹

Verfassungsrecht

Aus verfassungsrechtlicher Sicht war die Beteiligung deutscher Soldaten an der NATO-Luftoperation über der BRJ ebenfalls rechtmäßig. Verfassungsrechtliche Grundlage der deutschen Beteiligung an diesem Einsatz war Art. 24 Abs. 2 Grundgesetz (GG). Danach kann der Bund sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen. Diese Bestimmung bietet zugleich die Grundlage „für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System typischerweise verbundenen Aufgaben und damit auch für eine Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen, die im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems stattfinden“⁷². Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich festgestellt, dass nicht nur die Vereinten Nationen, sondern auch die NATO ein solches System gegenseitiger kollektiver Sicherheit darstellt. Damit hat das Bundesverfassungsgericht eine Auslegung des NATO-Vertrages akzeptiert, wonach der Vertrag unter bestimmten Voraussetzungen auch friedenserhaltende und friedensschaffende Maßnahmen der Allianz außerhalb des NATO-Gebietes zulässt.

Der NATO-Einsatz im Kosovo beruhte auf dem Beschluss des NATO-Rats vom 8. Oktober 1998 über begrenzte und in Phasen durchzuführende Luftoperationen zur Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo. Der Einsatz fand somit im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit statt. Die Bundesregierung hat am 12. Oktober 1998 beschlossen, vorbehaltlich der konstitutiven Zustimmung durch den Deutschen Bundestag für diese Luftoperation deutsche Kräfte als Beitrag für die von den NATO-Mitgliedstaaten gebildete Eingreiftruppe unter der Führung der NATO einzusetzen.⁷³

Dem hat der 13. Deutsche Bundestag am 16. Oktober 1998 zugestimmt. Dabei ging das Parlament ebenso wie das Kabinett⁷⁴ davon aus, dass ein Einsatz zur humanitären Intervention als Nothilfe gerechtfertigt sei und **notfalls** – also in einer existentiellen, nicht anders abwendbaren Notlage – auch ohne Mandat des VN-Sicherheitsrats zur Ausführung gelangen könne, trotzdem jedoch der Einsatz der NATO auch in diesem Falle vertragsgemäß und der Einsatz der Bundeswehr verfassungskonform sei. In einer in der Öffentlichkeit kaum beachteten Entscheidung verwarf das Bundesverfassungsgericht⁷⁵ den Eilantrag der PDS, die Rechtswidrigkeit des Bundestagsbeschlusses zur deutschen Beteiligung an den Luftoperationen festzustellen, als unzulässig. In der Begründung wies das Bundesverfassungsgericht gleichwohl darauf hin, dass die Zustimmung des Deutschen Bundestages vom 16. Oktober 1998 zum Kabinettsbeschluss vom 12. Oktober 1998⁷⁶ die deutsche Beteiligung an den (laufenden) Luftangriffen gegen die BRJ im Rahmen der NATO rechtlich abdeckt.⁷⁷

Der Einsatz der Bundeswehr verstieß insbesondere nicht gegen das Verbot friedensstörender Handlungen in Artikel 26 Abs. 1 GG. Denn der Einsatz sollte weder das „friedliche Zusammenleben der Völker“ stören noch als „Angriffskrieg“ gegen die BRJ geführt werden.⁷⁸ Die Beendigung der (staatlich) durch das *Milosevic*-Regime herbeigeführten humanitären Katastrophe im Kosovo war das Operationsziel. Nachdem monatelange politische Bemühungen an der unnachgiebigen Haltung *Milosevics* gescheitert waren und als letzter Ausweg (*ultima ratio*) keine Handlungsalternative verblieben war, wollte man dem Massenmord und der Massenvertreibung der Kosovo-Albaner noch Einhalt gebieten.

⁶⁹ *Knut Ipsen*, a.a.O. (Fn. 1), S. 117 (Klammerzusätze vom Autor); vgl. auch *Birgit Laubach*, Angriffskrieg oder Humanitäre Intervention?, in: ZRP 1999, S. 273 ff. (275, 276).

⁷⁰ *Knut Ipsen*, a.a.O. (Fn. 1), S. 117.

⁷¹ *Peter Dreist*, a. a. O. (Fn. 1), S. 314.

⁷² Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte vom 12. Juli 1994, BVerfGE 90, 286 ff. (345).

⁷³ BT-Drs. 13/11469 v. 12. Oktober 1998.

⁷⁴ Vgl. Erklärung des damaligen Bundesaußenministers *Klaus Kinkel*, in: Stichworte zur Sicherheitspolitik, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 10, Oktober 1998, Seite 46 ff. („Stichworte“); vgl. auch Darstellung bei *Armin A. Steinkamm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 284; vgl. ferner BT-Drs. 13/11469, S. 2.

⁷⁵ Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25. März 1999, Az: 2 BvE 5/99, in: NJW 1999, S. 2030.

⁷⁶ BT-Drs. 13/11469.

⁷⁷ BVerfG, a.a.O. (Fn. 75), S. 2030.

⁷⁸ *Armin A. Steinkamm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 285.

Nicht nur die Bundesrepublik Deutschland, sondern auch andere NATO-Staaten haben die territoriale Integrität der BRJ ausdrücklich und wiederholt anerkannt und auch als *conditio sine qua non* im Rambouillet-Vertrag vorgesehen. Der Einsatz war auf der Grundlage des Art. 24 Abs. 2 GG aus verfassungsrechtlicher Sicht rechtmäßig.⁷⁹

Dienstrecht

Auch in dienstrechtlicher Hinsicht stand der deutschen Beteiligung an den Luftoperationen der NATO gegen die BRJ nichts entgegen. Der Einsatz war, wie dargelegt, völker- und verfassungsrechtlich rechtmäßig und verstieß ferner nicht gegen Strafgesetze (was nur bei einem verbotenen Angriffskrieg – § 80 StGB – der Fall gewesen wäre). Damit stand für den einzelnen Soldaten die Frage nach den Grenzen seiner Gehorsamspflicht nicht zur Debatte; denn ein rechtmäßiger Befehl zur Beteiligung an einem rechtmäßigen Einsatz der Bundeswehr begründet die uneingeschränkte Verpflichtung zum Gehorsam für den einzelnen Soldaten.⁸⁰

Die Frage nach der Rechtsposition der deutschen Soldaten seit Beginn der Luftoperation der NATO im Kosovo ist wie folgt zu beantworten: Alle deutschen Soldaten hatten als Angehörige der Streitkräfte einer Partei, die ebenso wie andere NATO-Mitgliedstaaten an einem internationalen bewaffneten Konflikt beteiligt war, während der gesamten Luftoperation – auch beim Dienst in Deutschland – den Kombattantenstatus, soweit ihnen nicht – wie beispielsweise im Rahmen der Operation JOINT FORGE (SFOR) in Bosnien-Herzegowina – ein besonderer völkerrechtlicher Immunitätsstatus zuerkannt war.⁸¹

Ethisch-moralische Sicht

Auch aus ethisch-moralischer Sicht war die Beteiligung deutscher Soldaten an der Operation ALLIED FORCE nicht zu beanstanden: Der Einsatz diente dem Ziel der Beendigung von staatlich organisiertem Völkermord und Massenvertreibungen eines ganzen Volksteils der BRJ und der Beseitigung der damit verbundenen schwersten Menschenrechtsverletzungen. In dieser existentiellen Notlage war die weitere Gefährdung des kosovo-albanischen Bevölkerungsteils der BRJ nicht anders als durch militärische Gewalt abwendbar. Hier ist ganz eindeutig festzustellen: Hätte die NATO angesichts der Lähmung des VN-Sicherheitsrats den serbischen Aktionen im Rahmen der Operation „Hufeisen“ weiter tatenlos zugesehen, hätte sie aus ethisch-moralischer Sicht versagt. Wer in einer solchen Ausnahmesituation Recht bewahren und helfen könnte, aber gleichwohl schwerste Menschenrechtsverletzungen weiter zuließe, handelte unmoralisch.

Diese Einschätzung wird unterstrichen durch ein Thesenpapier des Zentralkomitees der deutschen Katholiken vom 24. Februar 2000.⁸² Darin heißt es u.a.: „*Wer jemandem beisteht, der sich in Not wehrt, begeht kein Unrecht, sondern eher derjenige, der die Hilfe in Not verweigert. Die soziale Fortsetzung der Notwehr, die Nothilfe, ist eine rechtsmoralisch unstrittige Praxis; unterlassene Nothilfe ist kein Aus-*

*druck überlegener Moral, sondern entweder das Eingeständnis fehlenden Könnens – man ist zu schwach oder sonst wie nicht fähig zu helfen – oder aber Ausdruck fehlenden Willens: man ‚drückt sich‘, sei es aus Bequemlichkeit, aus Opportunität oder aus Angst.‘*⁸³

„*Können wir denen die Nothilfe verweigern, die wehrlos einem zynischen Diktator ausgeliefert sind, der mit Verweis auf seine inneren Angelegenheiten Völkermord im eigenen Land begeht?*“ So formulierte Bundesminister der Verteidigung *Rudolf Scharping* am 15. April 1999 in seiner Rede anlässlich der Kosovo-Debatte im Deutschen Bundestag die rechtliche und zugleich moralische Kernfrage.⁸⁴

Der damalige Bundespräsident *Roman Herzog* hat die moralische Rechtfertigung für den Einsatz über der BRJ folgendermaßen formuliert: „*Indifferenz gegenüber Genozid zerstört die Grundlagen dessen, was die eigene Gesellschaft zusammenhält: Das gemeinsame Verständnis von Recht und Moral. Europa würde an seiner Seele Schaden nehmen, wenn es Völkermord und ethnische Säuberungen auf seinem Boden hinnähme.*“⁸⁵

Fazit

Vor dem Beginn der NATO-Luftschläge gegen die BRJ am 24. März 1999 war eine humanitäre Notlage der kosovo-albanischen Bevölkerung im Kosovo in einem Ausmaß gegeben, die ein Einschreiten mit militärischen Mitteln rechtfertigte, nachdem alle Versuche, *Milosevic* und sein Regime von seinen Plänen zur endgültigen ethnischen „Säuberung“ des Kosovo abzubringen, gescheitert waren. *Milosevic* hatte bereits begonnen, mit Streitkräften und Sonderpolizei sowie paramilitärischen Kräften die kosovo-albanische Bevölkerung in die umliegenden Staaten zu vertreiben und scheute dabei auch nicht vor Mord und sonstigen Gewaltverbrechen zurück. Die NATO-Luftoperation ALLIED FORCE war deshalb auch ohne ein Mandat des – in dieser Frage handlungsunfähigen – VN-Sicherheitsrats völkerrechtlich als humanitäre Intervention rechtmäßig oder jedenfalls gerechtfertigt. Wer auch heute noch am Bestehen dieser Notlage vor den Luftschlägen zweifelt oder bewusst irreführende Darstellungen publiziert, muss sich fragen lassen, warum er die objektiv gegebenen Fakten nicht wahrnehmen will und welche Absichten er damit verbindet.

⁷⁹ So auch *Armin A. Steinkamm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 285.

⁸⁰ *Armin A. Steinkamm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 288; *Peter Dreist*, a.a.O. (Fn. 1), S. 314.

⁸¹ *Armin A. Steinkamm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 288; *Peter Dreist*, a.a.O. (Fn. 1), S. 314 u. 315.

⁸² Thesenpapier des Ständigen Arbeitskreises im Sachbereich 2 „Politische Grundfragen“ des Zentralkomitees der deutschen Katholiken v. 24. Februar 2000 (Thesepapier), Humanitäre Intervention? Rechtsethische Überlegungen; vgl. auch FR v. 25. Februar 2000, ZdK für Militäreinsatz aus humanitären Gründen; Bonner Generalanzeiger, 25. Februar 2000, Katholiken: Strafgericht für Kriegsverbrecher.

⁸³ Thesenpapier, a.a.O. (Fn. 82), S. 3.

⁸⁴ Zitiert nach dem Redemanuskript von Bundesminister der Verteidigung *Rudolf Scharping* v. 15. April 1999, S. 6; vgl. auch *Armin A. Steinkamm*, a.a.O. (Fn. 1), S. 288.

⁸⁵ Zitiert nach dem Redemanuskript vom Bundesminister der Verteidigung *Rudolf Scharping* v. 15. April 1999, S. 11 und 12.

Verfassungsrechtlich war die deutsche Beteiligung an der Operation als Handeln im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit auf der Grundlage des Art. 24 Abs. 2 GG und mit der konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestages ebenfalls rechtmäßig. Soldaten der Bundeswehr hatten Befehlen zur Beteiligung an der Operation zu gehorchen. Die Operation war auch aus ethischer Sicht gerechtfertigt. Die völkerrechtliche Debatte über das Thema „humanitäre Intervention“ entwickelt sich derzeit eher hin zu einer Befürwortung eines

solchen Rechtsinstituts. Akzeptiert man die Argumentation von Ipsen,⁸⁶ so besteht ein Recht zur humanitären Intervention in nicht anders abwendbaren Notlagen bereits heute in Gestalt eines übergesetzlichen rechtfertigenden Notstandes, der in allen entwickelten Rechtsordnungen als Rechtssatz anerkannt ist. Die Diskussion um die humanitäre Intervention wird uns jedoch sicherlich noch lange beschäftigen. ■

⁸⁶ Knut Ipsen, a. a. O. (Fn. 1), S. 117.

Grenzen des Weltrechtsgrundsatzes: Der Haftbefehl-Fall des IGH Anmerkungen zur Entscheidung des IGH im Fall Demokratische Republik Kongo vs. Königreich Belgien vom 14. Februar 2002

Eugênio José Guilherme de Aragão*

I. Der Haftbefehl-Fall

Am 14. Februar 2002 entschied der Internationale Gerichtshof (IGH) über eine von der Demokratischen Republik Kongo gegen das Königreich Belgien eingereichte Klage.¹ Streitgegenstand war der seit April 2000 bestehende Haftbefehl gegen den kongolesischen Außenminister, *Abdulaye Yerodia Ndombasi*.

1. Sachverhalt

Yerodia hatte im August 1998, zu Beginn des zweiten Kongo-Krieges, die Bevölkerung über Radio zu Angriffen gegen Tutsi aufgerufen, woraufhin es zu Fällen von Lynchjustiz kam sowie zu Internierungen von Tutsis, „unfair trials“ und sofortigen Hinrichtungen.² Nachdem nach Belgien geflohene Tutsi ein Verfahren gegen den Minister angestrengt hatten, stellte am 11. April 2000 die belgische Justiz gegen *Yerodia* einen Haftbefehl aus.³ Hierin wurde er der Begehung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit beschuldigt. Rechtsgrundlage war Art. 7 des belgischen Gesetzes vom 16. Juni 1993 über die Bestrafung von schweren Verletzungen der Genfer Übereinkommen vom 12. August 1949 und der Zusatzprotokolle I und II vom 8. Juni 1977 (mit Änderungen des Gesetzes vom 19. Februar 1999 über die Bestrafung von schweren Verletzungen des humanitären Völkerrechts), der die Zuständigkeit belgischer Gerichte unter dem Weltrechtsgrundsatz vorsieht.⁴ Art. 5 dieses Gesetzes erklärt die Amtsimmunitäten bei der Verfolgung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit für unerheblich.

Die Regierung Kongos reagierte auf den Haftbefehl gegen ihren Außenminister, indem sie am 17. Oktober 2000 vor den IGH⁵ zog und Wiedergutmachung durch Rücknahme des Haftbefehls forderte (*restitutio in integrum*).⁶

2. Zur Rechtsansicht Kongos

Die kongolesische Regierung wollte die völkerrechtliche Immunität ihres Außenministers bestätigt wissen und berief sich hierzu auf die Rechtsprechung des IGH und auf Art. 41 Abs. 2 des Wiener Übereinkommens über Diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961, nach dem der Außenminister zuständig sei für alle auswärtigen Amtsgeschäfte. Die kongolesische Regierung vertrat ferner die Auffassung, dass sich aus dem Akt des belgischen Staates eine Verletzung des Grundsatzes der souveränen Gleichheit aller Mitglieder der Vereinten Nationen gemäß Art. 2 Abs. 1 der UN-Charta ergebe.⁷

* Eugênio José Guilherme de Aragão LL.M. (Essex) ist Bundesstaatsanwalt in Brasília und Dozent für Völkerrecht an der Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (Lehrstuhl F. Rezek). Er ist zur Zeit Gastwissenschaftler am IFHV, Bochum.

¹ IGH, Case Concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of Congo v. Belgium), 14 February 2001, General List n°. 121, Entscheidung abrufbar unter: www.icj-cij.org (am 15. Mai 2002).

² § 67 des Urteils: “The warrant refers to ‘various speeches inciting racial hatred’ and to ‘particularly virulent remarks’ allegedly made by Mr. Yerodia during ‘public addresses reported by the media’ on 4 August and 27 August 1998. It adds: ‘These speeches allegedly had the effect of inciting the population to attack Tutsi residents in Kinshasa: there were dragnet searches, manhunts (the Tutsi enemy) and lynchings. The speeches inciting racial hatred thus are said to have resulted in several hundreds of deaths, the internment of Tutsis, summary executions, arbitrary arrests and unfair trials.’”

³ § 13 des Urteils.

⁴ § 15 des Urteils.

⁵ § 13 des Urteils.

⁶ Kongo beantragte auch eine einstweilige Verfügung. *Yerodia* selbst war zwischenzeitlich zum Bildungsminister degradiert worden und hatte auch dieses Amt im Februar 2001 verloren. Belgien strengte darauf eine Klageänderung an, die jedoch ohne Erfolg blieb und die daher vorliegend nicht näher behandelt wird.

⁷ § 12 des Urteils: “...by issuing and internationally circulating the arrest warrant of 11 April 2000 against Mr. Abdulaye Yerodia Ndombasi, Belgium committed a violation in regard to the Democratic Republic of the Congo of the rule of customary international law concerning the absolute inviolability and immunity from criminal process of incumbent foreign ministers; in so doing, it violated the principle of sovereign equality among States.” Des Weiteren werden § 17 Art. 2 Abs. 1 der UN-Charta und Art. 41 Abs. 2 des Wiener Übereinkommens über Diplomatische Beziehungen genannt.

3. Zur Zulässigkeit

Die Zulassung der Klage wurde an die fakultative Anerkennung der verbindlichen Gerichtsbarkeit des IGH durch die Streitparteien nach Art. 36 Abs. 2 des Statuts des Gerichtshofes geknüpft. Hiernach unterwerfen sich die Parteien automatisch der Gerichtsbarkeit des IGH bei jeder Rechtsstreitigkeit im Rahmen des Völkerrechts. Sowohl die Demokratische Republik Kongo als auch das Königreich Belgien haben die obligatorische Gerichtsbarkeit anerkannt.⁸

4. Das Urteil des IGH

In seinem Urteil entschied der IGH, dass die Immunität eines Außenministers in Strafsachen zwar völkervertraglich nicht eindeutig geregelt sei, sich jedoch aus dem Völkergewohnheitsrecht ergebe.⁹ Es sei eine Analogie zur Diplomatenimmunität *ratione officio* anzuerkennen, die während der Amtszeit absolut sei. Sie umfasse alle – private wie amtliche – Tätigkeiten des Amtsinhabers. Der Gerichtshof begründete seine Auffassung damit, dass jeder Versuch, einen Außenminister strafrechtlich zu belangen, die Ausübung der Staatssouveränität beeinträchtige.¹⁰ Weiter beschloss der IGH, dass die Verfahrensimmunität des Außenministers auch dann Geltung beanspruche, wenn er der Begehung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit beschuldigt werde. Die Immunität des Amtsinhabers sei grundsätzlich absolut. Ausnahmen im Hinblick auf die Ausübung innerstaatlicher Strafgerichtsbarkeit gebe es nicht.¹¹ Der Gerichtshof wies jedoch darauf hin, dass dieser Grundsatz keine Einschränkung der Tätigkeit internationaler Strafgerichtshöfe bedeute, sondern hier eine Ausnahme bestünde. Immunität bedeute nämlich nicht Straflosigkeit. Bei schweren völkerrechtlichen Straftaten gebe es weiterhin die Möglichkeit ihrer Ahndung, und zwar nicht allein vermittelt internationaler Strafgerichte. Ebenso könnten die Behörden des Heimatstaates die Strafverfolgung aufnehmen. Zudem könne die Immunität staatlicherseits aufgehoben werden: Schließlich eröffne ein Ausscheiden aus dem Amt die Möglichkeit nachträglicher Strafverfolgung.¹²

In Bezug auf den vorliegenden Sachverhalt kam der IGH sodann zu dem Ergebnis, dass der Haftbefehl gegen den (zur Zeit seiner Ausstellung amtierenden) kongolesischen Außenminister eine Verletzung der völkerrechtlich gewährleisteten Verfahrensimmunität in Strafsachen darstellt. Belgien habe folglich den Haftbefehl aufzuheben und hiervon alle Staaten, an die er ergangen war, zu benachrichtigen.

II. Anmerkungen

Das Ergebnis des IGH-Urteils, dass nämlich *Yerodia* trotz vermeintlicher Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit gegenüber der belgischen Justiz immun ist, hat viele Menschenrechtler verärgert.¹³ Sie warfen dem Gerichtshof vor, eine vielversprechende Entwicklung des Völkerstrafrechts – die globale Verfolgbarkeit schwerer Menschenrechtsverletzungen – nachhaltig beschädigt zu haben.¹⁴ Diese Kritik, ob zutreffend oder nicht, entspricht einer in den letzten Jahrzehnten etablierten Tendenz zu inter-

nationalen Opferinteresse.¹⁵ Die weltweite Strafverfolgung von Tätern schwerer Menschenrechtsverletzungen wird zunehmend als Bedingung einer universell gültigen „rule of law“ betrachtet.¹⁶ Die „impunity“ (Straffreiheit) der Täter wird nicht länger hingenommen. Internationale Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen haben deshalb damit begonnen, Strategien zur ihrer Abschaffung zu entwickeln.¹⁷ Hierbei wird dem Völkerstrafrecht eine wichtige Rolle zuge-dacht. Hoffnungen werden nicht nur auf die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs (ISStGH) gesetzt, sondern auch auf die Ausdehnung des sog. Weltrechtsprinzips.¹⁸

Ob das Völkerstrafrecht den Menschenrechtsschutz tatsächlich voranbringen kann oder nicht, ist eine Frage, die umstritten ist. Sie soll hier nicht näher verfolgt werden. Doch ist eingangs festzustellen, dass jedenfalls die Tendenz zu internationalem Opferinteresse an den Grundlagen der bislang geltenden zwischenstaatlichen Staatenordnung rührt und sich nur schwerlich abschätzen lässt, inwieweit sie Spuren im Völkerrecht hinterlassen wird. Spannungsverhältnisse zu anderen Völkerrechtsgebieten sind offenkundig.

⁸ § 27 des Urteils: “On 17 October 2000, the date that the Congo’s Application instituting these proceedings was filed, each of the Parties was bound by a declaration of acceptance of compulsory jurisdiction, filed in accordance with the above provision: Belgium by a declaration of 17 June 1958 and the Congo by a declaration of 8 February 1989. Those declarations contained no reservation applicable to the present case.”

⁹ §§ 52 und 53 des Urteils.

¹⁰ §§ 54 und 55 des Urteils.

¹¹ § 58 des Urteils.

¹² §§ 61 und 62 des Urteils.

¹³ Vgl. Human Rights Watch, Disappointment on Belgian War-Crimes Law Ruling: “This decision goes against the international trend towards accountability for worst abuses ...”, abrufbar unter: www.hrw.org/press/ (am 17. Mai 2002); s. auch *W. F. Pepper*, Licence for Government Ministers to Kill, Torture, Rape and Abduct Their People – The World Court’s Millenium Gift to the Rulers of Humanity, Website der Z-Net Terror War Watch, abrufbar unter: www.zmag.org/content/TerrorWar/pepperlaw.cfm (am 17. Mai 2002).

¹⁴ Vgl. hierzu: *Anne Penketh*, UN legal ruling will halt Belgian war crimes cases; in: *The Independent* v. 15. Februar 2002.

¹⁵ *Winfried Hassemer*, Einführung in die Grundlagen des Strafrechts, 2. Auflage, München 1990, S. 71, benutzt den Begriff „sozialisiertes Opferinteresse“ i.S. einer kollektiven Anteilnahme an Verbrechenopfern, die eine Forderung zur Verschärfung der Kriminalpolitik bewirkt.

¹⁶ Vgl. hierzu: *M. C. Bassiouni*, Searching for Peace and Achieving Justice: The Need for Accountability, in: *C. C. Joyner* (ed.), *Reigning in Impunity for International Crimes and Serious Violations of Fundamental Human Rights: Proceedings of the Siracusa Conference 17-21 September 1998*, Nouvelles Études Pénales, Nr. 14, Ramonville-St. Agne, 1998, S. 45 ff.

¹⁷ Hier ist der sog. *Joinet*-Bericht zu erwähnen (E/CN.4/Sub.2/1997/20), der vom UN-Menschenrechtsausschuss erarbeitet wurde und vermittelt 42 Grundsätzen versucht, klare Strategien zur Bekämpfung der Straffreiheit für grobe Menschenrechtsverletzungen vorzuschlagen.

¹⁸ S. das Vorwort von *M. Robinson*, in: *The Princeton Project on Universal Jurisdiction*, Princeton 2001, S. 15: “In my daily work as High Commissioner for Human Rights I see many situations involving gross, and sometimes widespread, human rights abuses for which the perpetrators often go unpunished (...) The recent increase in international criminal activity, encouraged by globalization and open borders, has added to the challenges we face in fighting against impunity for such abuses (...) Two important and complementary means currently exist for the implementation of international criminal jurisdiction: prosecution by international criminal tribunals and the domestic application of the principle of universal jurisdiction”; abrufbar unter: www.princeton.edu/~lapa/unive_jur.pdf (am 10. Mai 2002).

1. Menschenrechtsschutz vs. Staatssouveränität

Dies gilt zuvörderst für das im Haftbefehl-Fall sichtbar gewordene Spannungsverhältnis zwischen dem Menschenrechtsschutz und dem staatlichen Souveränitätsanspruch, der sich in der Immunität seiner Staatsorgane widerspiegelt.

Menschenrechtsverletzungen sind grundsätzlich dem Staat zurechenbare Völkerrechtsverstöße,¹⁹ auch wenn die materiellen Handlungen von Individuen ausgehen. Zurechenbar sind – grobschlächtig formuliert – Handlungen von Staatsbeamten bzw. staatlich unterstützten oder geduldeten Rechtsbrechern. Aufgrund der jeweils vorherrschenden Verantwortungsketten sind nicht selten die Funktionsebenen eines Staates an den Menschenrechtsverletzungen beteiligt, obgleich freilich nicht im physischen Sinne. Soweit sie völkerrechtlich den Staat vertreten, genießen sie regelmäßig Immunität. Sie können dann nicht für ihre Handlungen und Entscheidungen vor fremdstaatlichen Strafgerichten angeklagt werden.

In Form des Rechtsgedankens „*par in parem non habet imperium*“ ist die Staatenimmunität tief im Völkergewohnheitsrecht verwurzelt. Ein Staat, der sich hierauf beruft, macht letztlich seinen Souveränitätsanspruch geltend. Die Achtung der Souveränität stellt wiederum eine Bedingung des friedlichen zwischenstaatlichen Zusammenlebens in der internationalen Staatengemeinschaft dar. Die UN-Charta nennt daher in Art. 2 den Grundsatz der souveränen Gleichheit aller Staaten an erster Stelle (Art. 2 Abs. 1) und stellt ihm schließlich den Grundsatz der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten (Art. 2 Abs. 7) zur Seite. Die Achtung dieser Grundsätze soll zur Sicherung des Weltfriedens als Hauptziel des UN-Systems beitragen. Gemäß dem Nachkriegswertesystem sollten sie daher grundsätzlich Vorrang haben über etwaige Forderungen nach einer gerechten Weltordnung, in der Menschenrechtsverletzungen umfassend und ausnahmslos geahndet werden können.²⁰

Mit den Unabhängigkeitskriegen und dem Kampf gegen Rassendiskriminierung in den Kolonialgebieten in den sechziger Jahren entwickelte sich jedoch immer stärker die Forderung nach „internationaler Gerechtigkeit“. Der Beitritt der unabhängig gewordenen Staaten zur UNO veränderte die Mehrheiten in der Generalversammlung. Dies führte zu einem teilweisen Umsturz der internationalen Wertehierarchie und trug zur Entfaltung des völkerrechtlichen, überregionalen Menschenrechtsschutzes als ein Normensystem bei, das die Grundsätze der Nachkriegsordnung in Frage stellte. Die Achtung der Menschenrechte durch den souveränen Staat wurde zunehmend als internationale Angelegenheit begriffen, deren Beaufsichtigung nicht allein dem Staat als potenziellen Rechtsbrecher obliegen sollte. Er sollte nicht länger in der Lage sein, seine Menschenrechtstreue unter Berufung auf den Grundsatz der Nichteinmischung äußerer Kontrolle entziehen zu können.²¹

Als Schutzschild vor Einmischung in „innere“ Angelegenheiten kann auch die Immunität von hohen Staatsvertretern nutzbar gemacht werden, die schwerer Menschenrechtsverletzungen bezichtigt werden. Ist dies der Fall, wird das Span-

nungsverhältnis zwischen dem nach wie vor Geltung beanspruchenden Nachkriegswertesystem und den Anforderungen eines umfassenden Menschenrechtsschutzes sichtbar. Es lässt sich aktuell eine Konkurrenz dieser Wertvorstellungen konstatieren, die den Übergang zu einer neuen Phase in der Weltpolitik und dadurch auch im Völkerrecht zu markieren scheint.²²

Der Haftbefehl-Fall ist beispielhaft für diese Konkurrenz von Wertvorstellungen. Es ging darum zu entscheiden, inwiefern sich ein umfassenderer Menschenrechtsschutz durch nationale Gerichte auf der Grundlage des Weltrechtsprinzips mit dem staatlichen Souveränitätsanspruch, der grundsätzlich keine extraterritoriale Jurisdiktion zulässt, zu vereinbaren ist. Es standen sich mithin das Bedürfnis nach Ahndung schwerer Menschenrechtsverletzungen und der Schutz der Staatenimmunität als Souveränitätsaspekt gegenüber. Beachtenswert ist, dass der Vorrang der Souveränität vor dem Menschenrechtsschutz hier von einem Staat beansprucht wurde, der eben zu jenen Staaten zu zählen ist, die durch ihren Kampf für Unabhängigkeit und gegen die Apartheid zur Schwächung des Souveränitätsanspruchs im Rahmen des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes beigetragen haben.

Hat nun der IGH mit seinem Urteil eine menschenrechtlich progressive Entwicklung des Völker(straf)rechts beeinträchtigt?

¹⁹ Dazu erklärt N. Rodley, Can Armed Opposition Groups Violate Human Rights?; in: K. Mahoney/P. Mahoney (ed.), Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge, Dordrecht 1993, S. 300: „Human rights are those rules that mediate the relationship between, on the one hand, governments or other entities exercising effective power analogous to that of government, and, on the other, those who are subject to that power.“

²⁰ A. C. Arend/R. J. Beck, International Law and The Use of Force; London 1993, S. 34: „... the value choice underlying the Charter framework for the use of force was that the maintenance of international peace was to be preferred to the pursuit of 'justice'. Justice – the promotion of human rights, the encouragement of self-determination, the rectification of economic problems, the correction of past wrongs, and the equitable resolution of a host of other problems – was to be sought. In fact, the United Nations Charter established mechanisms to facilitate the pursuit of various 'just' goals. Justice, however, was not to be sought at the expense of peace. Undergirding the Charter was a belief that greater harm would be done to the international system by using force to promote justice than by living with a particular injustice.“

²¹ S. hierzu: A. H. Robertson/J. G. Merrills, Human Rights in the World – An Introduction to the Study of the International Protection of Human Rights, 4. Auflage, Manchester 1996, S. 78 f.: „For many years (...) the [UN-] Commission on Human Rights considered that it had no power to take action in regard to any complaints concerning human rights. (...) After 1965, however, the situation changed. The principal reason was the large increase in Afro-Asian members of the United Nations and the increase in the membership of the Commission on Human Rights. The enlargement of the Commission was intended to encourage the participation of new members, who soon showed they were particularly concerned with such problems as racial discrimination and apartheid, colonialism and economic development.“

²² Der Anspruch auf eine gerechte Weltordnung stößt auf den Widerstand eines noch sehr starken „westfälischen“ Staatensystems (s. D. Held, Democracy and the Global Order, Cambridge 1995, S. 74 ff.). Neue Akteure der Weltpolitik, wie Nichtregierungsorganisationen, aber auch übernationale Wirtschaftskonglomerate, streben eine wichtigere globale Rolle an, die von den Staaten nicht widerstandslos akzeptiert wird. In dieser Übergangsphase zu einem komplexen Multilateralismus (cf. R. O'Brian u.a., Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements, Cambridge 2000, S. 5 f.) ist die Vorrangstellung der Staaten noch absolut unanfechtbar und spiegelt sich in den Entscheidungen internationaler Organisationen wider.

tigt – oder ist der Gerichtshof vielmehr der Konflikthaftigkeit des Sachverhalts gerecht geworden? Um diese Frage zu beantworten wird zunächst der Weltrechtsgrundsatz näher erläutert und seine Beziehung zu staatlichen Immunitätsansprüchen beleuchtet. Abschließend wird der Frage nachgegangen, welche Auswirkungen das IGH-Urteil auf die Strafverfolgung weiterer prominenter Menschenrechtsverletzer hat, die als (ehemalige) Staatsoberhäupter und Regierungschefs den Schutz der Staatenimmunität suchen.

2. Der Weltrechtsgrundsatz

a) Die extraterritoriale Jurisdiktionsbefugnis von Staaten

Staaten üben ihre Strafgerichtsbarkeit in der Regel nur über Straftaten aus, die in ihrem Hoheitsgebiet begangen werden (Territorialitätsprinzip). Nur ausnahmsweise ermächtigen Staaten ihre innerstaatlichen Gerichte zur Verfolgung extraterritorialer Straftaten. Solche Ausnahmen finden zum Schutze oder zur Verfolgung eigener Staatsangehöriger statt und damit hinsichtlich Straftaten, deren Opfer oder Täter die Staatsangehörigen waren (passives Personalitätsprinzip bzw. aktives Personalitätsprinzip). Darüber hinaus findet ausnahmsweise eine Strafverfolgung zum Schutze staatlicher Institutionen, Rechtsinteressen und Hoheitsbefugnisse statt (Schutzprinzip). Dabei ist es grundsätzlich völkerrechtlich zulässig, dass ein Staat Gesetze erlässt, die Auslandssachverhalte betreffen. Dies gilt auch hinsichtlich der Strafverfolgung von Menschenrechtsverletzungen.

Im Lotus-Fall hat der Ständige Internationale Gerichtshof die staatliche Regelungsbefugnis über Auslandssachverhalte anerkannt, indem er feststellte, dass das Völkerrecht in diesem Zusammenhang Staaten einen breiten Ermessungsspielraum einräumt, der nur in bestimmten Fällen durch Verbotsnormen eingeschränkt werde.²³ Der Gerichtshof lies sich hierbei von dem Glauben leiten, dass es (freie Übersetzung des Verfassers) „kein Staat versucht, Gerichtsbarkeit über Fragen, Personen oder Sachen auszuüben, für die er überhaupt keine Sorge trägt“.²⁴

Heute freilich ist die Achtung der Menschenrechte ein Interesse der gesamten Staatengemeinschaft. Daher wird staatlicherseits zunehmend versucht, die Strafgerichtsbarkeit gegen Menschenrechtsverletzer auszuüben – unabhängig vom Tatort, vom Aufenthaltsort und von der Staatsangehörigkeit des Täters bzw. Opfers. Grundlage dieser Anstrengungen bildet im Strafrecht der Weltrechtsgrundsatz.²⁵ Der Schutzbedürftigkeit hochwertiger Rechtsgüter – wie z.B. das menschliche Leben und der Schutz vor Folter – veranlasst Staaten, ihre Strafgerichtsbarkeit ohne Rücksicht auf die Grenzen seiner Hoheitsgewalt auszuüben. Dabei wird das staatliche Interesse am Rechtsgüterschutz ausschließlich durch die Schwere der Straftat bestimmt. Der Weltrechtsgrundsatz ist in diesem Sinne dem Schutzprinzip ähnlich: Er ermöglicht die extraterritoriale Ausübung der Gerichtsbarkeit über Straftaten aufgrund eines besonderen Verfolgungsinteresses, welches an den Schutz eines bestimmten Rechtsgutes gebunden ist. Der Unterschied zum Schutzprinzip liegt

indes darin, dass die Wahl des zu schützenden Rechtsgutes nicht vom Staat selbst, sondern vom Völkerrecht unternommen wird.

Straftaten, die vermittels des Weltrechtsgrundsatzes verfolgt werden können, werden völkerrechtlich definiert. Das Interesse des Staates am Rechtsgüterschutz ist somit kein eigenständiges Interesse, sondern entspricht einem kollektiven Interesse der Staatengemeinschaft.²⁶ Im Völkerstrafrecht sind als schwere menschenrechtsverletzende Straftaten Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die Sklaverei, der Völkermord und die Folter unter dem Weltrechtsgrundsatz verfolgbar.²⁷ Somit ist grundsätzlich jeder Staat befugt, diese Straftaten unter extraterritorialer Ausübung seiner Gerichtsbarkeit zu ahnden.

b) Überlegungen zu einer die Immunität überlagernden Verpflichtung zur Strafverfolgung schwerer Menschenrechtsverletzungen

Aufgrund des im Haftbefehl-Fall sichtbar gewordenen Konkurrenzverhältnisses zwischen dem Souveränitätsanspruch des Staates und dem völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz stellen sich jedoch zwei Fragen, die zur Auflösung dieses Verhältnisses beitragen können und die im Zusammenhang mit möglichen Einschränkungen der staatlichen Regelungsbefugnis zu sehen sind:

²³ Lotus-Fall (Frankreich vs. Türkei, 1927), in: P.C.I.J. Reports, Series A, No. 10, auch teilweise wiedergegeben in: D. J. Harris, Cases and Materials on International Law, 5. Auflage, London 1998, S. 267 ff.: „Far from laying down a general prohibition to the effect that States may not extend the application of their laws and the jurisdiction of their courts to persons, property or acts outside their territory, it leaves them in this respect a wide measure of discretion which is only limited in certain cases by prohibitive rules.“

²⁴ Nach Justice H. V. Evatt (1933), zitiert von I. A. Shearer, Starke's International Law, 11. Auflage, London 1994, S. 184: „... no state attempts to exercise a jurisdiction over matters, persons or things with which it has absolutely no concern.“

²⁵ S. The Princeton Principles on Universal Jurisdiction, a.a.O. (Fn. 18). Principle 1: „universal jurisdiction is criminal jurisdiction based solely on the nature of the crime, without regard to where the crime was committed, that nationality of the alleged or convicted perpetrator, the nationality of the victim, or any other connection to the state exercising such jurisdiction.“

²⁶ S. hierzu A. Cassese, When May Senior State Officials Be Tried for International Crimes? Some Comments on *The Congo v. Belgium* Case, S. 8; nur im Internet unter: www.ejil.org/journal/curdevs/sr31.html. Die Akzeptanz des Weltrechtsprinzips als besondere Form des Schutzprinzips wird dort so begründet: „... it is commonly admitted that under traditional international law states are allowed to act upon so-called protective principle, that is, for the safeguard of national interest, and can thus prosecute foreigners who commit crimes abroad (for instance, counterfeiting of national currency) (...) If it is so, it would seem warranted to hold that in the present world community, where universal values have emerged that are shared by all states and non-state entities, states should be similarly authorized to act upon such values. To put it differently, it would seem that any state is currently authorized to try foreigners who perpetrate abroad criminal offences which have no personal or territorial link with that state, but which attack and seriously infringe upon those universal values; in so doing, the state acts not to protect a national interest but with a view to safeguarding values of importance for the entire world community.“

²⁷ S. The Princeton Principles on Universal Jurisdiction, a.a.O. (Fn. 18), Principle 2; dort wird auch die Seeräuberei genannt, die aber im Zusammenhang mit menschenrechtsverletzenden Straftaten belanglos ist.

- Ist erstens die Ausübung der Strafgerichtsbarkeit unter dem Weltrechtsprinzip nur ein völkerrechtlich anerkanntes Hoheitsrecht oder mehr – eine völkerrechtliche Verpflichtung der Staaten?
- Ist zweitens zur Ausübung dieser Strafgerichtsbarkeit unter Weltrechtsgrundsatz die effektive Herrschaft über die Täter durch den richtenden Staat erforderlich – oder darf ein Staat die Strafverfolgung auch dann einleiten, wenn sich die Täter nicht in seiner Hoheitsgewalt befinden?

Beantwortet man die erste Frage dahingehend, dass ein völkerrechtlicher Zwang zur Strafverfolgung besteht, so käme dem Souveränitätsanspruch bzw. der Staatenimmunität geringeres Gewicht zu. Es bestünde ein überwiegendes Interesse an der Strafverfolgung von Menschenrechtsletzern. Es bliebe jedoch zu untersuchen, ob die belgische Justiz eines spezifischen Anknüpfungspunktes bedurfte, um auf Grundlage des Weltrechtsprinzips einzuschreiten.

Der IGH hat sich mit dem Problem der extraterritorialen Ausübung der Gerichtsbarkeit nicht auseinander gesetzt. In der „separate opinion“ der Richter *Higgins, Kooijmans* und *Buerghenthal* wird hierauf jedoch ausführlich eingegangen.

Aus völkerrechtshistorischer Sicht lässt sich zur ersten Frage zunächst konstatieren, dass sich die Ausübung der Strafgerichtsbarkeit unter dem Weltrechtsgrundsatz hinsichtlich Tatbeständen des Völkerstrafrechts von einem bloßen Hoheitsrecht zu einer bedingten Staatenverpflichtung entwickelt hat. Die Seeräuber *iure gentium*, die früher die einzige unter dem Weltrechtsgrundsatz verfolgbare Straftat war, veranlasste Staaten zur Festnahme der Täter auf hoher See, unabhängig von der Flagge des Schiffes, das der Seeräuber diente, und zu ihrer Überstellung an die eigenen Gerichtshöfe. Die Grundlage dafür war die allgemeine Überzeugung, dass Seeräuber „Feinde der Menschheit“ (*hostis humani generis*) und deshalb von allen Staaten verfolgbar waren. Hieraus entstand ein allgemein anerkanntes Recht der Staaten, das als eine Ausnahme vom Grundsatz des Schutzes der Heimatflagge in der Hochseeschifffahrt galt.²⁸

Die Verfolgung einiger völkerrechtlicher Straftaten kann heute als Verpflichtung im Rahmen des *ius cogens* verstanden werden, d.h. als eine den Staaten durch allgemeines Völkerrecht auferlegte Pflicht.²⁹ Sie wird regelmäßig durch die Alternative „ausliefern oder anklagen“ (*aut dedere aut iudicare*) ausgedrückt: Will ein Staat seine innerstaatliche Gerichtsbarkeit nicht ausüben, so muss er also den Täter ausliefern. Diese Alternativpflicht wurde z.T. völkervertraglich niedergelegt, z.B. für Kriegsverbrechen³⁰ und Folter³¹. Für Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord gibt es hingegen keine klare völkervertragliche Regelung in diesem Sinne.³² Es gibt nämlich noch kein Übereinkommen zur innerstaatlichen Strafverfolgung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Und im Falle des Völkermordes sieht das entsprechende Übereinkommen von 1948 zwar die Verpflichtung zur innerstaatlichen Kriminalisierung und Strafverfolgung vor, knüpft sie aber an das Territorialitätsprinzip.³³

Die Alternativverpflichtung kann Staaten dazu veranlassen, ihre Strafgerichtsbarkeit unter dem Weltrechtsgrundsatz auszuüben, wenn eine Auslieferung der Beschuldigten an einen anderen Staat nicht möglich ist und kein anderer Anknüpfungspunkt (Tatort, Schutz des Opfers, Staatsangehörigkeit des Beschuldigten oder staatliches Interesse auf das geschädigte Rechtsgut) zur Strafverfolgung vorliegt. In solchen Fällen ist die Anwendung des Weltrechtsgrundsatzes verbindlich. Sie kann aus verschiedenen völkervertraglichen Normen abgeleitet werden, die Staaten dazu verpflichten, „alle notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen (...) zu

²⁸ Hierzu: *L. Oppenheim*, International Law – A Treatise, Vol. I – Peace, 8. Auflage, London 1995, S. 608 ff.; insbesondere S. 616: „A pirate and his vessel lose ipso facto by an act of piracy the protection of the flag State and their national character. Every maritime State has, by a customary rule of the Law of Nations, the right to punish pirates (...) The punishment may, by the Law of Nations, be capital. But it need not be, the Municipal Law of the different States being competent to order less severe punishment. Nor does the Law of Nations make it a duty for every maritime State to punish all pirates ...“ S. auch *J. H. W. Verzijl*, International Law in Historical Perspective – Part IV: Stateless Domain, Leiden 1971, S. 248 ff.

²⁹ Auch wenn der Begriff des *ius cogens* nicht allgemein anerkannt ist, ist er doch in Art. 53 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge enthalten. Dort werden unter „*zwingende Normen des allgemeinen Völkerrechts*“ jene Bestimmungen verstanden, die sich über die völkerrechtlichen Verträge durchsetzen. Die philosophische Grundlage des *Ius Cogens* ist die Sicherung von Interessen der internationalen Staatengemeinschaft als Ganzes, s. *M. C. Bassiouni/E. Wise*, Aut Dedere aut Iudicare – The Duty to Extradite or Prosecute in International Law, Dordrecht 1995, S. 51 ff.

³⁰ Genfer Abkommen I, Art. 49; Genfer Abkommen II, Art. 50; Genfer Abkommen III, Art. 129; Genfer Abkommen IV, Art. 146: „Jede Vertragspartei ist zur Ermittlung der Personen verpflichtet, die der Begehung oder der Erteilung eines Befehls zur Begehung einer dieser schweren Verletzungen beschuldigt sind; sie stellt sie ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit vor ihre eigenen Gerichte. Wenn sie es vorzieht, kann sie sie auch gemäß den in ihrem eigenen Recht vorgesehenen Bedingungen einer anderen an der gerichtlichen Verfolgung interessierten Vertragspartei zur Aburteilung übergeben, sofern diese gegen die erwähnten Personen ein ausreichendes Belastungsmaterial vorbringt,“ abgedruckt in: DRK (Hrsg.), Die Genfer Rotkreuz Abkommen vom 12. August 1949, 8. Auflage, Bonn 1988. S. auch das Zusatzprotokoll I zu den Genfer Abkommen, Artikel 88:

„(1) Die Hohen Vertragsparteien gewähren einander die weitestgehende Hilfe im Zusammenhang mit Verfahren, die in bezug auf schwere Verletzungen der Abkommen oder dieses Protokolls eingeleitet werden.

(2) Vorbehaltlich der durch die Abkommen und durch Artikel 85 Absatz 1 dieses Protokolls festgelegten Rechte und Pflichten arbeiten die Hohen Vertragsparteien, sofern die Umstände dies erlauben, auf dem Gebiet der Auslieferung zusammen. Das Ersuchen eines Staates, in dessen Hoheitsgebiet die behauptete Verletzung stattgefunden hat, wird von ihnen gebührend geprüft.

(3) In allen Fällen findet das Recht der ersuchten Hohen Vertragspartei Anwendung ...“

³¹ Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, in: BGBl. 1990 II S. 247. Art. 5 Abs. 2: „Ebenso trifft jeder Vertragsstaat die notwendigen Maßnahmen, um seine Gerichtsbarkeit über diese Straftaten für den Fall zu begründen, dass der Verdächtige sich in einem der Hoheitsgewalt des betreffenden Staates unterstehenden Gebiet befindet und er ihn nicht nach Artikel 8 an einen der in Absatz 1 des vorliegenden Artikels bezeichneten Staaten ausliefert.“

³² *S. M. C. Bassiouni/E. M. Wise*, oben Fn. 29, S. 112 ff. (über Verbrechen gegen die Menschlichkeit) und S. 121 ff. (über Völkermord).

³³ S. Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes, vom 9.12.1948 (BGBl. 1954 II S. 730). Die Verbindlichkeit der Bewilligung eines Auslieferungsantrags bei Völkermord ist auch festgelegt (Art. VII), aber sie wird nicht als eine Alternative zur Strafverfolgung nach Art. VI geregelt. Die Alternative besteht zwischen der innerstaatlichen Strafverfolgung und der Überstellung der Beschuldigten an einen internationalen Strafgerichtshof (Art. VI, *in fine*).

treffen³⁴, die die Verfolgung von Personen ermöglichen sollen, die der Begehung schwerer völkerrechtlicher Straftaten bezichtigt werden.³⁵ Eine Regelung zur Ausübung innerstaatlicher Strafgerichtsbarkeit unter dem Weltrechtsgrundsatz gehört nämlich auch zu solchen obligatorischen Maßnahmen, wenn sie den einzigen Rechtsweg zur Verfolgung der Beschuldigten darstellt.

Hier kann nun auch die zweite Frage beantwortet werden: Diese Verbindlichkeit der Anwendung des Weltrechtsgrundsatzes ist immer an die Alternative der Auslieferung des Beschuldigten geknüpft und setzt deshalb voraus, dass der Staat den Beschuldigten in seiner Hoheitsgewalt hat: Wer einen Täter nicht „in den Händen“ hält, kann ihn folglich auch nicht ausliefern.

Obleich es keine Verpflichtung zur Strafverfolgung schwerer Menschenrechtsverletzungen ohne Hoheitsgewalt über den Täter gibt, so kann doch ein Staat seine Strafgerichtsbarkeit unter dem Weltrechtsgrundsatz fakultativ ausüben, auch wenn er nicht über die Beschuldigten verfügt, weil – wie im Lotus-Fall entschieden – Staaten über eine weite Regelungsbefugnis über Auslandssachverhalte verfügen. In diesem Fall ist jedoch kaum ersichtlich, wie der staatliche Souveränitätsanspruch menschenrechtlichen Verpflichtungen untergeordnet sein kann. Vor diesem Hintergrund erklärt sich sodann auch die IGH-Entscheidung im Haftbefehl-Fall.

3. Zur Urteilsbegründung im Haftbefehl-Fall: die Immunitätsfrage

Im Haftbefehl-Fall stand in Frage, ob die belgische Justiz, durch Anwendung des Weltrechtsprinzips zur Ahndung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, einen Haftbefehl gegen den amtierenden kongolesischen Außenminister *Yerodia* erlassen durfte. Für Kriegsverbrechen ist – wie schon erwähnt – die Alternativverpflichtung in den Genfer Abkommen und ihren Zusatzprotokollen vorgesehen.³⁶ Die Erstellung des Haftbefehls gegen *Yerodia* in der Ausübung innerstaatlicher Strafgerichtsbarkeit unter dem Weltrechtsgrundsatz erfolgte jedoch *in absentia* des Beschuldigten.³⁷ Da unter diesen Umständen eine Verpflichtung Belgiens zur Strafverfolgung nicht vorliegt, berief sich die belgische Regierung in ihrer Rechtfertigungsnot auf ihre breite Regelungsbefugnis im Sinne des Lotus-Urteils.

In ihrer „separate opinion“ gelangten die Richter *Higgins*, *Kooijmans* und *Buergenthal* nach einer detaillierten Untersuchung der Gesetzgebung verschiedener Staaten zu der Entscheidung, dass die Beanspruchung weltrechtsgrundsätzlicher Strafgerichtsbarkeit *in absentia* des Beschuldigten, obwohl nicht völkerrechtswidrig, äußerst ungewöhnlich sei. Weiter erklärten die Richter *Higgins*, *Kooijmans* und *Buergenthal*, dass Staaten, die durch ihre Gesetzgebung die weltrechtsgrundsätzliche Strafgerichtsbarkeit *in absentia* beanspruchen, bestimmte Schutzmaßnahmen ergreifen müssten, die notwendig seien, um jeden Missbrauch zu verhindern und um sicherzustellen, dass die Verwerfung der Straffreiheit nicht die zwischenstaatlichen Beziehungen der Staaten beeinträchtigt.³⁸ Als Schutzmaßnahme nannten sie die Beachtung amtlicher Immunitäten an erster Stelle.³⁹

a) Ursprünge der völkerstrafrechtlichen Unerheblichkeit der Amtsstellung des Beschuldigten

Die völkerrechtliche Strafverfolgung von Individuen – und auch von hochrangigen Staatsbeamten und Offizieren – hinsichtlich Kriegsverbrechen und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit wurde erstmals nach dem Ersten Weltkrieg konzipiert⁴⁰ und nach dem Zweiten Weltkrieg in die Praxis umgesetzt.⁴¹ Die Bestrafung individueller Täter, die staatstragende Funktionen ausgeübt hatten, wurde dabei als eine Ergänzung der Staatenverantwortung erdacht.⁴² Gegen diese Tendenz wurde im Verfahren gegen die Hauptkriegsverbrecher in Nürnberg mehrmals von der Verteidigung unter Bezugnahme auf Amtsimmunitäten die Nichtverfolgbarkeit von Handlungen eingefordert, die im Namen des Staates und unter dessen Hoheit ausgeführt wurden. Der internationale Militärgerichtshof bestand jedoch darauf, dass „*Verbrechen gegen das Völkerrecht (...) von Menschen und nicht von abstrakten Wesen begangen [würden]*“ und dass „*nur durch Bestrafung jener Einzelpersonen, die solche Verbrechen begehen, (...) den Bestimmungen des Völkerrechts Geltung verschafft werden [können]*“. Deshalb könnte, nach Ansicht des Militärgerichtshofes, „*jener Grundsatz des Völkerrechts, der unter gewissen Umständen dem Repräsentanten eines Staates Schutz gewährt, (...) nicht auf Taten Anwendung finden, die durch das Völkerrecht als Verbrechen gebrandmarkt werden*“. Das Militärgericht stellte schließlich fest, dass „*die-*

³⁴ Wortlaut der Genfer Abkommen von 1949 (I. Abkommen Art. 49; II. Abkommen, Art. 50; III. Abkommen Art. 129; IV. Abkommen Art. 146).

³⁵ Eine solche Bestimmung ist auch in der Völkermordkonvention, Art. V, vorhanden, obwohl in Art. VI die Zuständigkeit des Territorialstaates zur Strafverfolgung hervorgehoben wird. In Art. 5 Abs. 2 der Folterkonvention von 1984 wird die Staatsverpflichtung zur Ergreifung von Maßnahmen festgelegt, die ermöglichen sollen, die innerstaatliche Strafgerichtsbarkeit auszuüben, wenn die Möglichkeit einer Auslieferung nicht gegeben ist. Die Anwendung des Weltrechtsgrundsatzes gehört sicherlich zu diesen Maßnahmen.

³⁶ S. Fn. 30.

³⁷ S. § 5 der „dissenting opinion“ des Richter *M. Ranjeva*.

³⁸ § 59 der „separate opinion“ der Richter *Higgins*, *Kooijmans* und *Buergenthal*: „*If we believe to be the case, a State may choose to exercise a universal criminal jurisdiction in absentia, it must also ensure that certain safeguards are in place. They are absolutely essential to prevent abuse and to ensure that the rejection of impunity does not jeopardize stable relations between states.*“

³⁹ § 59: „*No exercise of criminal jurisdiction may occur which fails to respect the inviolability or infringes the immunities of the person concerned.*“

⁴⁰ Die individuelle Strafverantwortung für „schwerste Verletzungen der internationalen Moralität und der Heiligkeit der Verträge“, wie auch für „Taten gegen die Gesetze und Gewohnheiten des Krieges“ wurde in den Art. 227 und 228 des Versailler Friedensvertrags vorgesehen. Näheres dazu in: *J. F. Willis*, Prologue to Nuremberg – The Politics and Diplomacy of Punishing War Criminals of the First World War, 1982.

⁴¹ Die internationale Zuständigkeit für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit wurde erstmals in der Charta des internationalen Militärgerichtshofes von Nürnberg festgeschrieben (Art. 6). Danach wurde diese Zuständigkeit auch in die Charta des Internationalen Militärtribunals für den Fernen Osten aufgenommen (Art. 5).

⁴² Da die individuellen Handlungen in der Kriegsführung als Teil einer breiteren „Staatshandlung“ angesehen wurden, ist es verständlich, dass die individuelle Verantwortung als ein Aspekt der Staatenverantwortung behandelt wurde. Hierzu: *F. Malekian*, International Criminal Responsibility, in: *M. C. Bassiouni* (ed.), International Criminal Law: Vol. I – Crimes, 2. Auflage, New York 1999, S. 153 ff.

jenigen, die solche Handlungen begangen haben, (...) sich nicht hinter ihrer Amtsstellung verstecken [könnten], um in ordentlichen Gerichtsverfahren der Bestrafung zu entgehen“.⁴³

Nach den Erfahrungen der zwei internationalen Militärstrafgerichtshöfe in Nürnberg und Tokio hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen 1946 die sog. Nürnberger Grundsätze bestätigt,⁴⁴ die vom UN-Völkerrechtsausschuss im Jahr 1950 bearbeitet wurden.⁴⁵ Im Zusammenhang mit der Immunitätsfrage ist der vom Völkerrechtsausschuss an dritter Stelle genannte Grundsatz von besonderer Relevanz. Hiernach wird eine durch Staatenimmunität geschützte Person, die eine Tat begangen hat, welche einer völkerrechtlichen Straftat entspricht, nicht von der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit befreit.⁴⁶ Ob hiermit die im Völkerrecht verankerte strafverfahrensrechtliche Immunität von Staatsoberhäuptern, Regierungsvorsitzenden und eventuell auch von Spitzenfunktionären vollständig aufgehoben wurde, ist jedoch keineswegs einsichtig und bedarf einer weiteren Untersuchung.

Die Begründung des internationalen Militärgerichtshofes zur Nichtbeachtung amtlicher Immunitäten ist von universeller Bedeutung und darf deshalb auch in anderen Situationen staatlich angeordneter, völkerrechtswidriger Gewalttätigkeiten gegen Personen, Gruppen und Bevölkerungen angewendet werden. Die spätere Anerkennung und Formulierung des Grundsatzes der Nichtbeachtung der amtlichen Immunität in den Nürnberger Prinzipien ist für die Bildung völkergewohnheitsrechtlicher Normen bedeutungsvoll. Mit der politischen Geste wurde beabsichtigt, bestimmte Grundlagen zur künftigen Entwicklung des Völkerstrafrechts zu legen. Da zur Zeit des Abschlusses des Strafverfahrens gegen die Hauptkriegsverbrecher in Nürnberg die Errichtung einer ständigen internationalen Strafgerichtsbarkeit zur Verfolgung völkerrechtlicher Straftaten kurzfristig nicht voraussehen war, muss man annehmen, dass diese Prinzipien auch für die Anwendung des Völkerstrafrechts mittels innerstaatlicher Gerichtsbarkeit bestimmt wurden. Diese Strafgerichtsbarkeit einzelner Staaten war für knapp ein halbes Jahrhundert mangels einer internationalen Strafgerichtsbarkeit der einzige Weg zur Implementierung des Völkerstrafrechts. Die Nürnberger Prinzipien sind deswegen nicht nur als eine bloße Umformulierung der in Nürnberg und Tokio bewährten strafverfahrensrechtlichen Grundlagen der internationalen Strafgerichtsbarkeit zu verstehen, denn sie bilden darüber hinaus auch das materiell-strafrechtliche Fundament für die allgemeine Durchsetzung völkerstrafrechtlicher Normen.

Auch in den jüngeren internationalen Strafgerichtshöfen für das ehemalige Jugoslawien bzw. für Ruanda haben sich die Erfahrungen der Militärgerichtshöfe in Nürnberg und Tokio widerspiegelt. Beide *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe haben in ihren Satzungen die Unerheblichkeit der Amtsstellung des Beschuldigten festgelegt.⁴⁷ Die Rechtsprechung beider Gerichte bestätigt die Regel, wie z.B. im Fall *Milutinović et al.*⁴⁸, im Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien oder im Fall *Jean Kambanda*⁴⁹, im Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda.

Mit dem In-Kraft-Treten des römischen Statuts, am 1. Juli 2002, soll auch innerhalb des IStGH die Amtsstellung des Beschuldigten zur Ausübung internationaler Strafgerichtsbarkeit unerheblich sein. Die Sache wird in Artikel 27 geregelt, die das entsprechende Prinzip (*irrelevance of official capacity*) gründlicher als in den Statuten der Vorläufer behandelt.

b) Unterschied zwischen materieller und formeller oder prozeduraler Immunität

Klar wird durch den zitierten Nürnberger Grundsatz ausgedrückt, dass die amtliche Stellung des Angeklagten während der Begehung der Straftat keine Rolle für die Feststellung seiner völkerstrafrechtlichen Verantwortlichkeit spielt. Es geht hier darum, die sog. materielle Immunität abzuerkennen, die von der formellen oder prozeduralen Immunität zu unterscheiden ist. Die materielle Immunität ist ein absolutes Hindernis zur Strafbarkeit von Handlungen, die von Staatsoberhäuptern, Regierungschefs und einigen staatstragenden Spitzenfunktionären im Rahmen ihrer Dienstbefugnisse unternommen werden;⁵⁰ die formelle oder prozedurale Immunität ist dagegen eine zeitlich begrenzte Beschränkung der Ausübung der Gerichtsbarkeit, die mit der amtlichen Eigenschaft des Beschuldigten zur Zeit der Kenntniserlangung der Straftat verbunden ist.⁵¹ Während durch die materi-

⁴³ S. das Urteil des internationalen Militärgerichtshofes in Nürnberg, in: Internationaler Militärgerichtshof Nürnberg, Der Nürnberger Prozess gegen die Hauptkriegsverbrecher vom 14. November 1945 – 1. Oktober 1946, München/Zürich 1984 (Originalveröffentlichung in 1948 durch den Militärgerichtshof), Bd. 21–22, S. 529.

⁴⁴ S. Resolution UN/GAOR/95(I) v. 11. Dezember 1946, im Volltext wiedergegeben in: M. C. Bassiouni, Crimes Against Humanity in International Law, Dordrecht 1992, S. 623.

⁴⁵ S. den International Law Commission Report on Principles of the Nuremberg Tribunal v. 29. Juli 1950, in: U.N. GAOR Supp. (No. 12) 11, U.N. Doc. A/1316 (1950), abgedruckt in: M. C. Bassiouni, a.a.O. (Fn. 44), S. 624 ff.

⁴⁶ Freie Übersetzung aus der englischen Originalausgabe: „Principle III – The fact that a person who committed an act which constitutes a crime under international law acted as a Head of State or responsible government official does not relieve him from responsibility under international law.“

⁴⁷ S. Art. 7 Abs. 2 des Statuts des Jugoslawien-Strafgerichtshofs und Art. 6 Abs. 2 des Statuts des Ruanda-Strafgerichtshofs.

⁴⁸ S. *Prosecutor v. Slobodan Milosević, Milan Milutinović, Nikola Sainović, Dragoljub Ojdanić & Vljako Stojiljković et al.* (1. Milosević-Fall – Kosovo), Decision on Review of Indictment and Application for Consequential Order v. 24. Mai 1999; abrufbar unter: www.un.org/icty/milosevic/trial/decision-e/052499rev.htm (am 15. Mai 2002).

⁴⁹ S. *Prosecutor v. Jean Kambanda*, Fall Nr. ICTR 97-23-S, Urteil des 4. September 1998, abrufbar unter <http://www.icty.org> (am 15. Mai 2002). In diesem Fall hat das Gericht in der Urteilsbegründung die Frage der Unerheblichkeit der Amtsstellung des Angeklagten nicht berührt. Dabei war der Angeklagte ehemaliger Ministerpräsident Ruandas und besetzte diese Stellung zur Zeit der Begehung der Straftaten. Dennoch wurde *Jean Kambanda* zu lebenslang für im Amt begangene Straftaten verurteilt.

⁵⁰ Hierzu kann man die Immunität über dienstliche Handlungen ehemaliger diplomatischer Agenten als Beispiel erwähnen. Auch wenn schon aus dem Amt geschieden, darf der ehemalige Diplomat nicht für diese Handlungen strafrechtlich vom ehemals akkreditierenden Staat belangt werden (Art. 39 Abs. 2, *in fine*, des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen).

⁵¹ Als Beispiel kann die Unverletzlichkeit der Person des Diplomaten (Art. 29 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen) oder die diplomatische Immunität von der empfangnerstaatlichen Strafgerichtsbarkeit (Art. 31, *caput*, des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen), die nur während der Zeit der Amtsausübung des Diplomaten im Empfängerstaat gilt (Art. 39 Abs. 1 u. 2 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen), genannt werden.

elle Immunität die strafatbestandstypische Handlung einer entsprechend geschützten Person für das Strafrecht belanglos ist, wird durch die prozedurale oder formelle Immunität die Verfolgung einer Straftat zwar zeitweise ausgesetzt (wie auch meistens die Verjährung dieser Straftaten), aber nicht endgültig versagt, denn die Handlung bleibt strafrechtlich relevant.

In Nürnberg spielte nur die erstere, nämlich die materielle Immunität, eine Rolle. Als Hauptkriegsverbrecher waren nämlich Personen angeklagt, die durch die militärische Niederlage des Deutschen Reiches des Amtes enthoben wurden. Es ging also nicht darum, eine gegenwärtige funktionelle Beschränkung des Klagerechts im Sinne des Schutzes einer aktuellen Amtsausübung durch die Angeklagten anzuerkennen, aber um die Feststellung der strafrechtlichen Verantwortung für vergangene völkerrechtswidrige Handlungen, die im Namen des Staates verübt wurden. Die Frage, ob gegen Personen, die sich gegenwärtig in der Ausübung eines staatstragenden Amtes befinden, völkerstrafrechtlich vorgegangen werden darf, musste der Militärgerichtshof nicht beantworten.

Neuerdings wurde die formelle oder prozedurale Immunität mit höherer Dringlichkeit im Rahmen der internationalen Strafgerichtsbarkeit des *Ad-hoc*-Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien behandelt. Anders als in Nürnberg, ist dem jüngeren internationalen Strafgerichtshof die Möglichkeit gegeben, sich mit amtierenden hohen Staatsbeamten strafrechtlich auseinander zu setzen. Der UN-Sicherheitsrat hat den Jugoslawien-Gerichtshof errichtet, um klare politische Zeichen an menschenrechtsverachtende Regierungen und deren amtierende Führer zu setzen⁵² und in dieser Hinsicht scheint es angebracht, dass die prozedurale Immunität von Regierenden die Funktionsfähigkeit der internationalen Strafgerichtsbarkeit nicht beeinträchtigen soll. Es ist aber zu beachten, dass diese prozedurale Immunität im Statut des *Ad-hoc*-Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien nicht eigenständig behandelt wird und so konzeptuell schwer von der materiellen Immunität zu unterscheiden ist.

Im Statut des Jugoslawien-Gerichtshofes ist die Sache in Art. 7 Abs. 2 festgesetzt, wonach „*die amtliche Stellung eines Beschuldigten, ob als Staats- oder Regierungschef oder als verantwortlicher Amtsträger der Regierung, (...) den Betreffenden nicht der strafrechtlichen Verantwortlichkeit [enthebt] und (...) auch nicht als Strafmilderungsgrund [gilt]*“⁵³. Der Hinweis auf die strafrechtliche Verantwortlichkeit und auf die Strafzumessung scheint die Norm auf die Unerheblichkeit der materiellen Immunität zu beschränken. Die Praxis im Fall *Milutinović et al.*⁵⁴ zeigt aber, dass der Jugoslawien-Gerichtshof in der genannten Regel auch die prozedurale Immunität einschloss, denn zur Zeit der Zulassung der Klage war *Slobodan Milošević* als Staatsoberhaupt⁵⁵ im Amt. Dieser Umstand hat aber den Jugoslawien-Gerichtshof nicht daran gehindert, die Untersuchungshaft beider Angeklagter unter Berufung auf Art. 7 Abs. 2 des Statuts des Gerichtshofes anzuordnen. Da es sich dabei nur um eine Vorentscheidung handelte, wurde sie nicht näher begründet, weswegen man auch über den Gedankengang des Gerichts wenig weiß. Bei der Entscheidung über die präli-

minären Anträge der Verteidigung *Milošević's* wurde die Frage der prozeduralen Immunität nicht mehr berührt (wohl aber die der materiellen Immunität), weil dieser Angeklagte zu dieser Zeit nicht mehr im Amt des Staatsoberhauptes war.⁵⁶

Im Römischen Statut des ständigen Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) wurde das Thema der Amtsimmunitäten gründlicher bearbeitet. Wie schon erwähnt, ist die Sache in Art. 27 geregelt, wobei der erste Absatz, mit einem Wortlaut, der die *ratio legis* des Art. 7 Abs. 2 des Statutes des Jugoslawien-Gerichtshofes enthält, sich mit der materiellen Immunität befasst⁵⁷ und der zweite Absatz, anders als in den Statuten der Vorläufer, spezifisch die formelle oder prozedurale Immunität für nicht anwendbar erklärt.⁵⁸ Diese breitere Formulierung der Unerheblichkeit der Amtsimmunitäten durch eine beispielsweise Erwähnung der Gegenstandslosigkeit der prozeduralen Immunität ist ein Novum innerhalb des Völkerstrafrechts und eine Erweiterung der Nürnberger Grundsätze. Da die Regel sich spezifisch auf die Ausübung internationaler Strafgerichtsbarkeit bezieht und als solche vorhergehende Normen in der Reichweite übertrifft, kann sie schwer auf die Ausübung innerstaatlicher Strafgerichtsbarkeit unter dem Weltrechtsgrundsatz angewendet werden.

⁵² Dieser höhere Zweck wurde von der damaligen amerikanischen Botschafterin *Madeleine Albright* in ihrer Rede v. 22. Februar 1993 zur Abstimmung der Resolution S/808 (1993) des UN-Sicherheitsrates erklärt: „*The Nuremberg Principles have been reaffirmed. We have preserved the long neglected compact made by the community of civilized nations forty-eight years ago in San Francisco to create the United Nations and enforce the Nuremberg Principles (...) The lessons that we are all accountable to international law may have finally taken hold in our collective memory*“ (nach *M. P. Scharf*, *Balkan Justice – The Story Behind the First International War Crimes Trial Since Nuremberg*, Durham (NC), 1997, S. 54). Dass Staatsoberhäupter und andere Repräsentanten vor der Gerichtsbarkeit des Jugoslawien-Gerichtshofes nicht immun seien, betonte der UN-Generalsekretär in seinem Bericht zu dessen Errichtung: „*The Secretary-General believes that all persons who participate in the planning, preparation or execution of serious violations of international humanitarian law in the former Yugoslavia contribute to the commission of the violation and are, therefore, individually responsible (...) The Statute should, therefore, contain provisions which specify that a plea of head of State immunity or that an act was committed in the official capacity of the accused will not constitute a defence, nor will it mitigate punishment*“ (UN/S/25704 v. 3. Mai 1993, wiedergegeben in: *H. Roggemann*, *Die Internationalen Strafgerichtshöfe*, 1. Band, 2. Auflage, Berlin 1998, S. 229 f.).

⁵³ Eine deutsche Version des Statuts des Jugoslawien-Strafgerichtshofes ist enthalten in: *H. Roggemann*, a.a.O. (Fn. 52), S. 243 ff.

⁵⁴ *S. Prosecutor v. Slobodan Milošević, Milan Milutinović, Nikola Sainović, Dragoljub Ojdanić & Vlatko Stojiljković et. al.* (a.a.O. (Fn. 48)).

⁵⁵ *Milošević* war zur Zeit der Entscheidung Präsident der Bundesrepublik Jugoslawien, wie im § 10 der Entscheidung (a.a.O. (Fn. 54)) erkannt.

⁵⁶ *S. Prosecutor v. S. Milošević*, Decision on Preliminary Motions v. 8. November 2001; abrufbar unter: www.un.org/icty/milosevic/trialc/decision-e/1110873516829.htm; die materielle Immunität wird in den §§ 26–34 behandelt.

⁵⁷ Der Art. 27 Abs. 1 lautet: „*Dieses Statut gilt gleichermaßen für alle Personen, ohne jeden Unterschied nach amtlicher Eigenschaft. Insbesondere enthebt die amtliche Eigenschaft als Staats- oder Regierungschef, als Mitglied einer Regierung oder eines Parlaments, als gewählter Vertreter oder als Amtsträger einer Regierung eine Person nicht der strafrechtlichen Verantwortlichkeit nach diesem Statut und stellt für sich genommen keinen Strafmilderungsgrund dar*“ (Römisches Statut, Version in deutscher Sprache; abrufbar unter: www.un.org/Depts/german/igh/fs_roemstat.html).

⁵⁸ Der Art. 27 Abs. 2 lautet: „*Immunitäten oder besondere Verfahrensregeln, die nach innerstaatlichem Recht oder nach dem Völkerrecht mit der amtlichen Eigenschaft einer Person verbunden sind, hindern den Gerichtshof nicht an der Ausübung seiner Gerichtsbarkeit über eine solche Person.*“

c) Prozedurale Immunität im Haftbefehl-Fall

Im Haftbefehl-Fall spielt nur die prozedurale Immunität eine Rolle, weil die Streitparteien sich darüber einig waren, dass die materielle Immunität bei Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit nicht besteht.⁵⁹ Der IGH hat jedoch zwischen beiden Immunitätsarten nicht ausdrücklich unterschieden. Dass sich aber die Urteilsbegründung nur auf die prozedurale Immunität bezog, lässt sich aus der Argumentierung schließen.⁶⁰ Demnach wäre eine solche Immunität des Außenministers auf völkergewohnheitsrechtlicher Grundlage anzuerkennen und sie würde sich zwar nur auf die innerstaatliche Strafgerichtsbarkeit beschränken, dort aber absolut gelten, d.h. die prozedurale Immunität würde auch für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit wirksam sein.

Die belgische Ansicht, nach der das immunitätsbezogene Verfolgungsverbot allgemein nicht für diese besonders schweren Straftaten zutrefte, übersah den grundlegenden Unterschied zwischen der Verfolgung dieser Straftaten durch eine internationale Strafgerichtsbarkeit und deren Verfolgung durch fremdstaatliche Strafgerichtsbarkeit unter Weltrechtsprinzip. Während im ersten Fall eine uneingeschränkte völkerrechtliche Legitimierung staatsgemeinschaftlicher Verfolgung – sei es durch Sicherheitsbedürfnisse nach Kapitel VII der UN-Charta⁶¹ oder durch völkervertragliche Vereinbarung – vorliegt,⁶² muss man im zweiten Fall von der notwendigen Beschränkung einzelstaatlicher Handlungen zur Erhaltung des friedlichen, mehrstaatlichen Zusammenlebens in der internationalen Staatengemeinschaft ausgehen. Diese unterschiedlichen Perspektiven in der internationalen Strafverfolgung schwerer Menschenrechtsverletzungen verhindern eine vollständige Übertragung des staatsgemeinschaftlichen Interesses auf einen einzigen Staat zur Ausübung von Weltjustiz.

Einzelstaaten wird das Recht, manchmal sogar die Verpflichtung, zuerkannt, das staatsgemeinschaftliche Interesse an sich zu ziehen, um völkerrechtliche Straftaten durch ihre Strafgerichtsbarkeit gebietlich und außergebietlich zu verfolgen. Wenn diese Verfolgung aber nicht einer völkerrechtlichen Verpflichtung entspricht, sondern nur auf der Ausübung des im Lotus-Fall anerkannten Hoheitsrechts auf eigenverantwortlicher Gestaltung innerstaatlicher Strafgerichtsbarkeit beruht, können sie, anders als internationale Strafgerichtshöfe, verfahrensrechtliche Immunitäten nicht unbeachtet lassen. Die Unverletzlichkeit von staatstragenden Personen ist hier eine klare Grenze für das einzelstaatliche eigenständige Handeln.⁶³

d) Prozedurale Immunität von Außenministern

Dass die Immunität von Außenministern nicht völkervertraglich festgelegt ist, stellt kein wesentliches Problem für ihre Geltung im Rahmen der Befugnisse der außenpolitischen Vertretung des Staates dar, da ja die Ausübung des Amtes des Außenministers auf internationaler Ebene eine besondere staatstragende Größe hat. Diese Dimension wurde vom Vorläufer des IGH im Grönland-Fall bestätigt, als das Gericht

einer eher lässigen Bemerkung des norwegischen Außenministers über die Anerkennung der dänischen Hoheit über Grönland den Wert einer völkerrechtlich bindenden Erklärung verlieh.⁶⁴ Sie wird auch, wie im Urteil des Haftbefehl-Falles erwähnt,⁶⁵ im Wiener Übereinkommen über

⁵⁹ Die Demokratische Republik Kongo hat die Existenz des völkerrechtlichen Grundsatzes, nach dem „die amtliche Eigenschaft des Beschuldigten zur Zeit der Begehung der Straftat diesen nicht von der Strafverantwortung befreit und nicht als Strafmilderungsursache dient“, anerkannt. Dieser Grundsatz, der von den Urteilen in Tokio und Nürnberg abgeleitet werden könnte und sowohl für innerstaatliche als auch für internationale Gerichte gälte, könnte jedoch, nach Ansicht der kongolesischen Regierung, nicht dazu führen, dass ein amtierender Außenminister von einem Fremdstaat strafgerichtlich belangt wird. Eine Strafverfolgung innerhalb dieser Amtszeit wäre allerdings „vor einem Gericht, das nicht an diese Immunität gebunden ist oder später, wenn diese Immunität nicht mehr beachtet werden muss“, möglich (s. Urteil des IGH im Haftbefehl-Fall, § 48).

⁶⁰ S. § 54 des Urteils: „The Court accordingly concludes that the functions of a Minister for Foreign Affairs are such that, throughout the duration of his or her office, he or she when abroad enjoys full immunity from criminal jurisdiction and inviolability. That immunity and that inviolability protect the individual concerned against any act of authority of another State which would hinder him or her to the performance of his or her duties.“ Auch die Erwähnung der Unerheblichkeit dieser Immunität nach der Ausscheidung aus dem Amt (§ 61), weist auf die prozedurale Immunität hin.

⁶¹ Die internationalen Ad-hoc-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda wurden durch den UN-Sicherheitsrat im Rahmen seiner Befugnisse unter Kapitel VII der UN-Charta errichtet (siehe Resolutionen S/808 (1993) und S/827 (1993) für den Jugoslawien-Strafgerichtshof und Resolution S/955 (1994) für den Ruanda-Strafgerichtshof).

⁶² D.h. im Fall des Römischen Statuts.

⁶³ Wie im IGH-Urteil zum Haftbefehl-Fall erwähnt (§ 57), wurde die prozedurale Immunität für Staatsoberhäupter beispielsweise im Gaddafi-Fall vom französischen Kassationsgerichtshof erkannt, obwohl es sich dort ausschließlich um die Bezeichnung des Terrorismus handelte, also um eine Straftatgruppe, die nicht mit Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit vergleichbar ist. Da der Kassationsgerichtshof keine völkerrechtliche Ausnahmeregel für die Immunität von Staatsoberhäuptern bei Beschuldigung des Terrorismus fand, fragt sich, ob bei Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit diese Immunität ausfallen würde. S. hierzu: S. Zappalà, Do Heads of State in Office Enjoy Immunity from Jurisdiction for International Crimes? The Ghadafi Case Before the French Cour de Cassation, in: EJIL, Vol. 12 (2001), S. 595 ff. Aber auch die spanische Audiencia Nacional, die höchste Strafinstanz im Lande, hat eine Klage gegen Fidel Castro Ruiz am 8. März 1999 abgewiesen, unter Beachtung seiner prozeduralen Immunität als kubanisches Staatsoberhaupt. Dabei ging es um Beschuldigungen von schweren Menschenrechtsverletzungen wie Folter und Völkermord, neben „Terrorhandlungen“. In der Entscheidung soll das Gericht argumentiert haben, dass „die spanische Strafgerichtsbarkeit (...) nicht die Kenntnisnahme von angeblichen Straftaten für sich beanspruchen [kann], solange es sich bei einem der Beschuldigten um Fidel Castro handelt, der in Spanien für die Hoheit des kubanischen Volkes stellvertretend ist“ (abgedruckt in: La Tercera v. 9. März 1999, teilweise abrufbar unter <http://meltingpot.fortunecity.com/seabright/487/cortes.html>).

⁶⁴ S. Case Concerning the Legal Status of Eastern Greenland (Denmark v. Norway), 1933, P.C.I.J. Reports, Series A/B, No. 53, teilweise abgedruckt in: D. H. Harris, Cases and Materials on International Law, a.a.O. (Fn. 23), S. 772 ff.: „The Court considers it beyond all dispute that a reply of this nature given by the Minister of Foreign Affairs on behalf of his Government in response to request by the diplomatic representative of a foreign Power, in regard to a question falling within his province, is binding upon the country to which the Minister belongs.“ Richter Anzilotti, in seiner eigenen Urteilsbegründung, war sogar noch deutlicher, in dem er erklärte, „it must be recognised that the constant and general practice of States has been to invest the Minister of Foreign Affairs – the direct agent of the chief of the State – with authority to make statements on current affairs to foreign diplomatic representatives, and in particular to inform them as to the attitude which the government, in whose name he speaks, will adopt to a given question. Declarations of this kind are binding upon the State.“

⁶⁵ § 53 des Haftbefehl-Urteils.

das Recht der Verträge festgelegt, durch dessen Art. 7 Außenminister vom Vorlegen einer Vollmacht beim Abschluss von Verträgen befreit werden: Außenminister werden somit als höchste Staatsvertreter in den auswärtigen Beziehungen eingestuft. Deshalb bedürfen sie – anders als Botschafter und Gesandte – keiner formellen Beglaubigung, um gegenüber anderen Staaten diplomatisch zu handeln. Es ist deshalb richtig, die Immunitäten, die einem untergeordneten Agenten der staatlichen Diplomatie vertragsrechtlich zur Ausübung staatsvertretender Befugnisse gewährleistet werden, an den vorgesetzten Staatsvertreter, unter dem topischen Grundsatz des *cui licet quod est plus, licet utique quod est minus* inhaltlich auszudehnen. Demnach sind, ähnlich wie bei Regierungschefs und Staatsoberhäuptern, dem Außenminister für die Ausübung seiner außenpolitischen Befugnisse dieselben prozeduralen Immunitäten zu verleihen, die einem diplomatischen Agenten in der Vertretung der Staatshoheit zuerkannt werden. Diese enthalten ein klares Verbot der Ausübung der Strafgerichtsbarkeit durch Gerichte des Empfangsstaates während der Amtszeit der entsprechenden Person.⁶⁶

e) Immunität bei Privatreisen

Schwieriger ist die Bestimmung der Reichweite der Immunität des Außenministers, da bei analoger Anwendung des Wiener Übereinkommens über Diplomatische Beziehungen das Konzept des Empfangsstaates als Hauptgeltungsbereich der diplomatischen Immunität,⁶⁷ hier seine Bedeutung verliert. Da der IGH im Haftbefehl-Fall erklärte, dass diese Immunität und diese Unverletzlichkeit des Außenministers das entsprechende Individuum vor jeglichem Hoheitsakt eines anderen Staates schütze, der ihn oder sie in der Ausübung seiner oder ihrer Befugnisse hindere⁶⁸ und somit die Immunität als funktionsbedingt definierte, erscheint es weniger verständlich, warum diese Unverletzbarkeit auch auf Privatreisen ausgedehnt wurde.⁶⁹ Diese breite Ausdehnung des Begriffs der Immunität übertrifft sogar die Grenzen des Wiener Übereinkommens über Diplomatische Beziehungen, weil die Immunität diplomatischer Agenten mit ihrer dienstbezogenen Anwesenheit im Empfangsstaat verbunden wird.

Wenn man bedenkt, dass die völkerrechtliche Verpflichtung zur Strafverfolgung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit mit der Anwesenheit des Beschuldigten im Hoheitsgebiet des strafverfolgenden Staates verknüpft ist, wird die Frage über die Reichweite der Immunität des Außenministers bei Privatreisen folgeschwer. Man nehme an, der kongolesische Außenminister würde sich nach Belgien begeben, wo der Haftbefehl gegen ihn erstellt wurde. Wäre in diesem Fall Belgien befugt den Außenminister zu verhaften? Bei einer dienstbedingten Reise, wäre ein Konflikt zwischen zwei völkerrechtlichen Pflichten des belgischen Staates feststellbar: Zum einen ergäbe sich die Verpflichtung zur Wahrung der Amtsimmunität des kongolesischen Außenministers, womit Belgien jede Handlung zu unterlassen hätte, die diese Immunität verletzen könnte; zum anderen wäre Belgien, in Vertretung des Strafverfolgungsinteresses der Staatengemeinschaft verpflichtet, den Außenminister strafrechtlich zu belangen. Die

allgemein völkerrechtlich anerkannten Beschränkungen staatlichen Handelns im Interesse friedlicher zwischenstaatlicher Beziehungen könnten eine Enthaltung der belgischen Strafgerichtsbarkeit jedoch politisch begründen.⁷⁰ Der belgische Richter hat diese Beschränkungen erkannt und im Haftbefehl ausdrücklich dessen Unvollziehbarkeit bei offiziellen Staatsbesuchen des Beschuldigten mitgeteilt.⁷¹

Was aber wäre zu tun, wenn der kongolesische Außenminister auf Privatbesuch in Belgien wäre? Ohne schützenswerte amtliche Befugnisse des ausländischen Besuchers, die eine Unterlassung Belgiens hätten begründen können, würde man nur schwierig die Verpflichtung zum „Ausliefern oder Anklagen“ unbeachtet lassen können, die schließlich eine mit der Immunität vergleichbare völkerrechtliche Relevanz hat. Mit der Einschließung von Privatreisen in den Geltungsbereich der prozeduralen Immunität des Außenministers, hat der IGH eindeutig die traditionelle „westfälische“ Weltanschauung über die Vorrangstellung individuell-staatlicher Hoheitsansprüche bevorzugt, die Bedürfnisse internationaler Solidarität in der weltweiten Bekämpfung von schweren Menschenrechtsverletzungen als zweitrangig erscheinen lässt.

f) Immunität und Straffreiheit

Diese Bevorzugung wird durch die Feststellung, dass die prozedurale Immunität *theoretisch* der Straffreiheit nicht gleichkommt,⁷² nicht minder folgeschwer. Es ist kaum zu erwarten, dass ein Staat, dessen Außenminister von einer fremdstaatlichen Gerichtsbarkeit strafrechtlich unter Welt-

⁶⁶ Art. 31 und 39 Abs. 1 des Wiener Übereinkommens über Diplomatische Beziehungen.

⁶⁷ Die Wahrung der diplomatischen Immunität ist eine Verpflichtung des Empfangsstaates, wo der Diplomat akkreditiert ist und seine Dienstbefugnisse ausübt. Nur in Art. 40 des Wiener Übereinkommens über Diplomatische Beziehungen werden auch Pflichten für Drittstaaten, bei der dienstbedingten Durchreise des Diplomaten in ihr Hoheitsgebiet (d.h. die Durchreise „um sein Amt anzutreten oder um auf seinen Posten oder in seinen Heimatstaat zurückzukehren“), vorgeschrieben. Diese sind aber sehr beschränkt und dehnen sich nicht auf Privatreisen, z.B. Tourismus, aus.

⁶⁸ § 54 des Urteils: „That immunity and that inviolability protect the individual concerned against any act of another State which would hinder him or her in the performance of his or her duties.“

⁶⁹ § 55 des Urteils: „In this respect, no distinction can be drawn between acts performed by a Minister for Foreign affairs in an “official“ capacity, and those claimed to have been performed in a “private capacity“, or, for that matter, between acts performed before the person concerned assumed office as Minister for Foreign Affairs and acts committed during the period of office. Thus, if a Minister for Foreign Affairs is arrested in another State on a criminal charge, he or she is clearly thereby prevented from exercising the functions of his or her office. The consequences of such impediment to the exercise of those official functions are equally serious, regardless of whether the Minister for Foreign Affairs was, at the time of arrest, present in the territory of the arresting state on an “official“ visit or a “private“ visit ...“

⁷⁰ Einer rechtlichen Begründung wäre damit aber nicht genügt. Der scheinbare Konflikt zwischen den zwei gleichwertigen Verpflichtungen des allgemeinen Völkerrechts müsste sich nicht unbedingt auf Kosten der Strafverfolgungsverpflichtung lösen. Jede Entscheidung in diesem Zusammenhang wäre jedoch als politisch aufzufassen und hängt von den Wertevorstellungen der Entscheidungsträger ab. Dazu: H. Altman, The Future of Head of State Immunity: The Case against Ariel Sharon, abrufbar unter: www.indictsharon.net (am 12. Mai 2002).

⁷¹ S. § 65 des Urteils.

⁷² S. § 61 des Urteils.

rechtsprinzip belangt wird, seine Immunität aufgibt oder von selbst die Strafverfolgung der Person des Außenministers übernimmt, wie im Haftbefehl-Urteil als Alternative vorgeschlagen. Die Einreichung der Klage gegen das Belgische Königreich und die Beanspruchung derer Fortsetzung selbst nach dem Amtsaustritt des Beschuldigten zeugt eher von der Absicht, *Yerodia* zu schützen und die Verfolgung der ihm angelasteten Straftaten zu verhindern. Auch die Überstellung des Beschuldigten und dessen Verklagung vor einem internationalen Strafgerichtshof ist derweil nur eine abstrakte Hypothese, da das Römische Statut erst im Juli in Kraft tritt und nur für Straftaten Anwendung findet, die nach seinem In-Kraft-Treten begangen werden.⁷³ Die einzige Möglichkeit ist abzuwarten, bis der Beschuldigte aus dem Amt scheidet, um ihn dann strafrechtlich zu belangen: Dies ist zwar jetzt schon der Fall in Bezug auf *Yerodia*. Sie kann aber auch die triste Perspektive der Unverfolgbarkeit von schweren völkerrechtlichen Straftaten zur Folge haben, wenn man weltweit an andere amtierende staatstragende Persönlichkeiten denkt.⁷⁴

4. Bedeutung des Haftbefehl-Falles für die künftige weltweite Strafverfolgung schwerer Menschenrechtsverletzungen

Obwohl Entscheidungen des IGH nur für die Streitparteien und die entschiedene Sache bindend sind,⁷⁵ darf davon ausgegangen werden, dass der Haftbefehl-Fall eine wegweisende Rolle für die künftige Anwendung des Weltrechtsgrundsatzes durch die Strafgerichte einzelner Staaten haben wird. Besonders für die Klage gegen den israelischen Ministerpräsidenten *Ariel Sharon*, die im Juni 2001 vor dem Berufungsgerichtshof in Brüssel durch Überlebende des *Sabra-* und *Shatila-*Massakers gestellt wurde, scheint der Präzedenzfall des IGH bedeutungsvoll zu sein: Ein Rechtsberater der belgischen Regierung meinte am Tag nach der Veröffentlichung des Haftbefehl-Urteils (Übersetzung des Autors): „*Der Sharon-Fall ist abgeschlossen. Das Urteil ist klar: Immunität für alle Minister und für alle Verbrechen während ihrer Amtszeit.*“⁷⁶

Dabei ist ein grundverschiedener Aspekt zwischen dem *Sharon-Fall* und dem Haftbefehl-Fall zu beachten. Der Haftbefehl-Fall beschränkt sich auf die Frage über die Zulässigkeit der Erstellung und des In-Verkehr-Bringens eines internationalen Haftbefehls gegen einen fremdstaatlichen Außenminister durch einen belgischen Richter. Der Gerichtshof entschied, dass dieser Haftbefehl die Hoheit des kongolesischen Staates verletzt habe und bestimmte seine Aufhebung. Ein solcher Haftbefehl ist aber im *Sharon-Fall* noch nicht erstellt worden⁷⁷ und nichts wurde im IGH-Urteil über die Unzulässigkeit von Ermittlungen entschieden. In der „*separate opinion*“ der Richter *Higgins*, *Kooijmans* und *Buergenthal* wurde das Recht des belgischen Staates, die Tatsachen zu ermitteln eindeutig bestätigt.⁷⁸

Die Möglichkeit der Einleitung von strafverfahrensrechtlichen Ermittlungen gegen schwere Menschenrechtsverletzungen wurde also nicht vom IGH-Fall berührt. Das uneingeschränkte Recht eines Staates auf die Ermittlungstätigkeit unter dem Weltrechtsgrundsatz wurde auch von den Verfassern der „*Princeton Principles on Universal Jurisdiction*“

anerkannt: Die Tatsache, dass ein Beschuldigter sich nicht in der hoheitlichen Verfügungsgewalt des strafverfolgenden Staates befindet, soll nach den Kommentaren zu den „*Princeton Principles*“ nicht die Ermittlungstätigkeit beeinträchtigen.⁷⁹ Solche Ermittlungen sind auch unabhängig von der Verjährungsfrist, die eventuell für die entsprechenden Straftaten durch innerstaatliche Gesetzgebung festgesetzt sind, weil für Verbrechen gegen die Menschlichkeit und von Völkermord grundsätzlich die Nichtverjährbarkeit im Völkerrecht anerkannt ist.⁸⁰ Dieser Umstand erlaubt die spätere Auslieferung oder Verhaftung der Beschuldigten, sobald keine Immunitäten mehr die Erstellung eines Haftbefehls verhindern.

⁷³ S. Art. 11 des Römischen Statuts.

⁷⁴ S. die „*separate opinion*“ der Richter *Higgins*, *Kooijmans* und *Buergenthal*, § 78: „*We feel less than sanguine about examples given by the Court of such circumstances [in which these immunities do not represent a bar to criminal prosecution]. The chance that a Minister for Foreign Affairs will be tried in his own country in accordance with the relevant rules of domestic law or that his immunity will be waived by his own State is not high as long as there has been no change of power, whereas the existence of a competent international criminal court to initiate criminal proceedings is rare; moreover, it is quite risky to expect to much of a future international criminal court in this respect. The only credible alternative therefore seems to be the possibility of starting proceedings in a foreign court after the suspected person ceases to hold the office of Foreign Minister. This alternative, however, can also be easily forestalled by an unco-operative government that keeps the Minister in office for an yet indeterminate period.*“

⁷⁵ S. Art. 59 des Statuts des IGH v. 26. Juni 1945 („*Wirkung inter partes*“): „*Die Entscheidung des Gerichtshofs ist nur für die Streitparteien und nur in bezug auf die Sache bindend, in der entschieden wurde.*“

⁷⁶ S. Nachricht in: *The Independent*, a.a.O. (Fn. 14).

⁷⁷ S. Erklärung der Anwälte *C. Mallat*; *M. Verhaege*; *L. Walley*, die die Klage gegen *Sharon* im *Sabra-* und *Shatila-Fall* eingereicht haben, über die Anwendungsmöglichkeiten des Haftbefehl-Falles in der Beurteilung des *Sharon-Falles*: „*In the Sabra and Shatila case, no arrest warrant was requested, and no measure was requested that would prevent Mr. Sharon from pursuing his national and international activities*“ (Press statement by the lawyers representing the victims of the Sabra and Shatila massacres, abrufbar unter: www.indictsharon.net (am 13. Mai 2002).

⁷⁸ § 59 der eigenen Urteilsbegründung der Richter *Higgins*, *Kooijmans* und *Buergenthal*: „*No exercise of criminal jurisdiction may occur which fails to respect the inviolability or infringes the immunities of the person concerned. We return below to certain aspects of this facet, but will say at this juncture that commencing an investigation on the basis of which an arrest warrant may later be issued does not itself violate those principles. The function served by the international law of immunities does not require that States fail to keep themselves informed.*“

⁷⁹ S. die Kommentare zu *The Princeton Principles on Universal Jurisdiction*, a.a.O. (Fn. 18): „*... subsection (2) of Principle 1 holds that a 'competent and ordinary' judicial body may try accused persons on the basis of universal jurisdiction 'provided the person is present before such judicial body'. The language of Principle 1(2) does not prevent a state from initiating the criminal process, conducting an investigation, issuing an indictment, or requesting extradition, when the accused is not present.*“

⁸⁰ S. das Übereinkommen über die Nichtanwendbarkeit von Verjährungsfristen für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit v. 26. November 1968 (auf Englisch, *Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes Against Humanity*, in: 754 UN-Treaty Series 73, abgedruckt in: *M. C. Bassiouni*, *Crimes Against Humanity in International Law*, a.a.O. (Fn. 44), S. 703 ff.). Auch im europäischen Raum wurde die Nichtverjährbarkeit von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit völkervertraglich festgeschrieben; siehe *Europäisches Übereinkommen über die Nichtanwendbarkeit von Verjährungsfristen für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit* v. 25. Januar 1974 (E.T.S. No. 82, abgedruckt in: *C. M. Bassiouni*, *id. Ibid.*, S. 705 ff.). In den *Princeton Principles*, a.a.O. (Fn. 18) wird ebenfalls die Nichtverjährbarkeit schwerer völkerrechtlicher Straftaten im Grundsatz 6 anerkannt: „*Statutes of limitations or other forms of prescription shall not apply to serious crimes under international law ...*“

Im Allgemeinen darf aber aus dem Haftbefehl-Fall geschlossen werden, dass der IGH durch die Bestätigung der prozeduralen Immunität von staatstragenden Personen keine Erneuerung im gegenwärtigen Stand des Völkerstrafrechts hervorgerufen hat: Wie durch die Klagen gegen *Gaddafi* in Frankreich, und gegen *Fidel Castro* in Spanien, veranschaulicht wird,⁸¹ ist eine Weigerung der Staaten, die Strafverfolgung von amtierenden Staatsoberhäuptern zu übernehmen, eher die Regel als eine Ausnahme. Das Königreich Belgien hat es gewagt, durch innerstaatliche Gesetzgebung die Ausübung seiner Strafgerichtsbarkeit unter dem Weltrechtsgrundsatz und in Abwesenheit des Beschuldigten festzulegen. Die Nichtbeachtung der Amtsimmunität staatstragender Personen in diesem Kontext ist mit dem Risiko verbunden, dass die innerstaatliche Gerichtsbarkeit für politische Zwecke nutzbar gemacht wird: Individuen und Organisationen könnten versuchen, Strafgerichte als Schaubühnen für politischen Protest zu benutzen⁸² und Staaten könnten durch selektive Strafverfolgung von staatstragenden Persönlichkeiten die Strafgerichtsbarkeit außenpolitisch instrumentalisieren.⁸³ Diese Gefahren für das friedliche Zusammenleben der Staaten haben die Richter *Higgins*, *Kooijmans* und *Buergenthal* zur Bestätigung der Verpflichtung der Wahrung der Amtsimmunität veranlasst.⁸⁴ Die mögliche Beeinträchtigung der Strafverfolgung vieler schwerer Menschenrechtsverlet-

zungen wurde dabei als geringeres Übel in Kauf genommen. Letztlich wird der Wertekonflikt zwischen internationaler Solidarität und internationaler Sicherheit nur durch die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs gelöst, auch wenn bislang gewaltige politische Herausforderungen seine universelle Akzeptanz erschweren. ■

⁸¹ Vgl. Fn. 63.

⁸² Symptomatisch für dieses Risiko ist die Einreichung einer Klage gegen *Yassir Arafat* v. 23. November 2001 am Brüsseler Berufungsgerichtshof durch eine Gruppe von Familienangehörigen von Opfern palästinensischer Terrorattentate. Dass diese Klage als eine politische Geste erdacht wurde, wird klar in der Behauptung von einem der Klagesteller, dass die Entscheidung zur Klagestellung gefasst wurde, nachdem die Gruppe bemerkte, „wie schnell belgische Gerichtshöfe anfangen, über eine Klage von Palästinensern gegen Ministerpräsident *Ariel Sharon* zu verhandeln“ (siehe Nachricht v. 27. November 2001 auf der Website der BBC, abrufbar unter: news.bbc.co.uk/hi/english/world/europe/newsid_1679000/1679044.stm (am 5. Mai 2002)).

⁸³ Beispielhaft hierfür ist das Vorgehen der amerikanischen Strafgerichtsbarkeit im Fall *Noriega*. Nach dem Sturz des panamesischen Staatsoberhaupts durch einen amerikanischen Militäreingriff am 20. Dezember 1989, wurde dieser am 3. Januar 1990 nach Florida überführt, wo er für internationalen Rauschgifthandel angeklagt wurde (siehe *United States v. Noriega*, US District Court for the Southern District of Florida, Case 88-79-CR; abrufbar unter: www.gwu.edu/~jaysmith/Noriega.html (am 9. Mai 2002)).

⁸⁴ § 59 der „separate opinion“.

Der aktuelle Fall: Der völkerrechtliche Status der Gefangenen von Guantánamo nach dem III. Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen vom 12. August 1949

Judith Wiecek*

I. Einleitung

Der Konflikt in Afghanistan zwischen den Vereinigten Staaten, ihren Verbündeten und den Taliban bzw. den Al-Qaida-Kämpfern hat unter anderem zur Folge, dass sich derzeit ca. 500 Personen aus 24 verschiedenen Nationen in amerikanischem Gewahrsam befinden. Von dieser Personengruppe wurden 300 in das „Camp X-Ray“ auf Kuba geflogen, 194 weitere werden von den Vereinigten Staaten in Afghanistan festgehalten. US-Angaben zufolge konnte bei den Verhören bislang nicht genau festgestellt werden, wie viele Häftlinge „nur“ Taliban-Kämpfer und wie viele als Angehörige der Al-Qaida-Terrororganisation einzustufen sind.¹ Kontrovers ist, welchen rechtlichen Status diese Personen haben. Die Vereinigten Staaten nennen die sich in ihrem Gewahrsam befindenden Personen „unlawful combatants“, die nicht unter das Recht des III. Genfer Abkommens über die Behandlung der Kriegsgefangenen fallen würden.² Andererseits wird diese Haltung der Vereinigten Staaten kritisiert und nachdrücklich gefordert, die Bestimmungen des Abkommens auf die in Guantánamo inhaftierten Personen anzuwenden und einzuhalten.

Für die Bewertung dieses Sachverhaltes stellt sich die Frage nach dem anzuwendenden Recht. Von Bedeutung sind hier insbesondere die vier Genfer Abkommen von 1949. Diese nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen Abkommen haben zum Ziel, ein Mindestmaß an Schutz für diejenigen Personen zu schaffen, die selbst keine Waffen mehr tragen, sei es, weil sie entweder zur Zivilbevölkerung gehören, verwundet oder aber in Gefangenschaft geraten sind. Im Einzelnen handelt es sich dabei um das I. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde,³ das II. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See,⁴ das III. Genfer Abkom-

* *Judith Wiecek* ist Wiss. Mitarbeiterin am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel.

¹ Internationale Proteste zeigen Wirkungen, in: *Bremer Nachrichten* v. 1. März 2002, abrufbar unter: www.bremer-nachrichten.de (am 1. März 2002).

² Im Käfig des Siegers, in: *Die Zeit*, abrufbar unter: www.zeit.de/2002/05/Politik (am 27. März 2002).

³ BGBl. 1954 II, S. 783.

⁴ BGBl. 1954 II, S. 813.

men über die Behandlung der Kriegsgefangenen⁵ und das IV. Genfer Abkommen zum Schutze der Zivilbevölkerung in Kriegszeiten.⁶

Ergänzt werden diese Abkommen durch zwei Zusatzprotokolle aus dem Jahre 1977: Das Protokoll I über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte⁷ und das Protokoll II über den Schutz der Opfer nicht-internationaler bewaffneter Konflikte.⁸ Das Ziel der Protokolle besteht insbesondere in der Anpassung des humanitären Völkerrechts an die veränderten Formen der Kriegsführung, in einer Verbesserung des Schutzes der Zivilbevölkerung, in der weiteren Sicherung militärischer und ziviler Sanitätseinrichtungen und in der Fortentwicklung des humanitären Mindeststandards bei nicht-internationalen Konflikten.⁹ Die Vereinigten Staaten haben allerdings weder das erste noch das zweite Zusatzprotokoll ratifiziert.¹⁰ Diesbezüglich stellt sich gegebenenfalls die Frage, inwieweit einzelnen Bestimmungen der Protokolle gewohnheitsrechtliche Geltung zukommt.¹¹

Im Folgenden soll untersucht werden, ob die auf Guantánamo inhaftierten Personen Kriegsgefangene im Sinne des Art. 4 des III. Genfer Abkommens sind und welche Rechtsfolgen sich daraus für ihre Behandlung ergeben.

II. Bindung der Vereinigten Staaten an das III. Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen vom 12. August 1949

Sowohl die Vereinigten Staaten als auch Afghanistan haben die vier Genfer Abkommen ratifiziert.¹² Gemäß Artikel 2 des III. Genfer Abkommens ist dessen Anwendungsbereich eröffnet „in allen Fällen eines erklärten Krieges oder eines anderen bewaffneten Konfliktes“.

1. Erklärter Krieg

Fraglich ist, ob im Falle der Bombardierung von Zielen in Afghanistan ein erklärter Krieg vorliegt, da den Handlungen der Vereinigten Staaten keine offizielle Kriegserklärung vorausgeht. Eine solche könnte entbehrlich sein, denn insbesondere in der neueren Entwicklung des Kriegsrechts spielt eine Kriegserklärung nur noch eine untergeordnete Rolle und ist einer Staatenpraxis gewichen, die sich nicht an die Abgabe einer solchen Erklärung hält.¹³ Eine Kriegserklärung könnte jedoch in den Fällen Bedeutung erlangen, in denen ein Staat in Ausübung des Selbstverteidigungsrechts gemäß Art. 51 UN-Charta in einen bereits existierenden Konflikt eingreift.¹⁴ Dies ist insofern von Bedeutung, als sich die Vereinigten Staaten bei ihrem Einsatz in Afghanistan auf Art. 51 UN-Charta berufen haben.¹⁵ Das Vorliegen einer Erklärung dieser Art kann aber dahingestellt bleiben, wenn ein bewaffneter Konflikt im Sinne von Art. 2 Abs. 1 des III. Genfer Abkommens vorliegt.

2. Bewaffneter Konflikt

Ein Konflikt ist als bewaffnet zu qualifizieren, wenn eine Konfliktpartei Waffengewalt gegen den völkerrechtlich geschützten Bereich des Konfliktgegners einsetzt. Der Waffen-

einsatz muss der Partei außerdem als Völkerrechtssubjekt zurechenbar sein.¹⁶ Dieses Merkmal lässt sich mit Beginn der Bombardierung von Zielen in Afghanistan durch die Vereinigten Staaten bejahen. Der Konflikt zwischen den Vereinigten Staaten und den Taliban sowie Al-Qaida-Kämpfern ist also ein bewaffneter.

Sowohl die Vereinigten Staaten als auch Afghanistan haben das Abkommen ratifiziert. Es besteht also auch ein Konflikt zwischen zwei der Hohen Vertragsparteien. Dabei wäre für die Bindung der Taliban gegenüber den Vereinigten Staaten an die ursprüngliche Ratifizierung des Abkommens durch den Staat Afghanistan anzuknüpfen. Bei der Beurteilung der Handlungen der Vereinigten Staaten ist allerdings zu beachten, dass ein Staat, unabhängig davon ob die gegnerische Partei die Bestimmungen des Abkommens einhält, an das Abkommen gebunden ist. Dies folgt aus Artikel 1 des III. Genfer Abkommens, durch den sich die Parteien dazu verpflichten, das Abkommen unter allen Umständen einzuhalten („undertake to respect and to ensure respect for the present Convention in all circumstances“).

3. International

Der Konflikt müsste darüber hinaus international sein. Dieses Merkmal ist zwar nicht ausdrücklich in Artikel 2 des III. Genfer Abkommens genannt, ergibt sich aber aus dem gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Abkommen: Dieser bestimmt Sonderregelungen für einen Konflikt, der keinen internationalen Charakter hat. Daraus ergibt sich systematisch, dass die übrigen Regelungen internationale Konflikte betreffen. Somit liegt ein internationaler Konflikt vor, wenn Waffengewalt zwischen Staaten angewendet wird.¹⁷

Afghanistan ist trotz des jahrelangen Bürgerkrieges ein Staat geblieben und zwar unabhängig davon, wer in diesem Staat die Regierungsgewalt *de facto* ausübt.¹⁸ Dafür, dass der Konflikt zwischen den Vereinigten Staaten und den Taliban ein internationaler ist, spricht auch, dass bei der Beurteilung, ob die Anwendung von Waffengewalt zwischen Staaten besteht, entscheidend ist, dass auf staatlicher Entscheidungsgrund-

⁵ BGBl. 1954 II, S. 838.

⁶ BGBl. 1954 II, S. 917.

⁷ BGBl. 1990 II, S. 1550.

⁸ BGBl. 1990 II, S. 1637.

⁹ Vgl. A. v. Block-Schlesier, Das humanitäre Völkerrecht – Maßstab unserer Zivilisation, in: H. Schöttler/B. Hoffmann (Hrsg.), Die Genfer Zusatzprotokolle – Kommentare und Analysen, Bonn 1993, S. 110 (111).

¹⁰ K. Ipsen, in: K. Ipsen, Völkerrecht, 4. Auflage, München 1999, § 63 Rn. 8; vgl. zum Ratifikationsstand auch die IHL-Datenbank des IKRK unter: www.icrc.org/ihl.

¹¹ Vgl. H.-P. Gasser, Einführung in das humanitäre Völkerrecht, Bern 1995, S. 78.

¹² S. die IHL-Datenbank des IKRK, a.a.O. (Fn. 10).

¹³ K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 10), § 66 Rn. 7.

¹⁴ *Ibid.*, § 68 Rn. 2.

¹⁵ Vgl. dazu auch: UN Doc. S/RES/1373 (2001); UN Doc. S/RES/1368 (2001).

¹⁶ K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 10), § 66 Rn. 7.

¹⁷ *Ibid.*, § 66 Rn. 15.

¹⁸ Vgl. Ch. Tomuschat, Der 11. September 2001 und seine rechtlichen Konsequenzen, in: EuGRZ 2001, S. 541; vgl. auch Ch. Tietje/C. Nowrot, Völkerrechtliche Aspekte militärischer Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus, in: NZWehr 2002, S. 11 m.w.N. zu „failed states“.

lage Waffengewalt gegen den völkerrechtlich geschützten Bereich eines anderen Völkerrechtssubjekts angewendet wird. Ob eine militärische Intervention dabei als Polizeiaktion oder Schutzmaßnahme bezeichnet wird, ändert nichts an dem internationalen Charakter einer militärischen Intervention.¹⁹ Dies kann zwar im Falle einer Intervention auf Einladung anders zu beurteilen sein,²⁰ von einer solchen kann aber jedenfalls zu Beginn der Bombardements durch die Vereinigten Staaten wohl nicht die Rede sein. Vielmehr haben die Vereinigten Staaten mit der Bombardierung von afghanischem Hoheitsgebiet Waffengewalt gegen einen Bereich angewendet, der dem afghanischen Staat entspricht, und zwar unabhängig davon, wer auf diesem Territorium *de facto* die Macht ausübt.

Hinzu kommt, dass das Merkmal „international“ insbesondere dazu dient, den internationalen vom nicht-internationalen und internen Konflikt abzugrenzen.²¹ Gemeint sind damit die Fälle, in denen unklar ist, ob ein Staat allein auf Grund seiner Gebietshoheit gegen eine Befreiungsbewegung vorgehen kann oder ob und ab welchem Zeitpunkt er an das völkerrechtliche Konfliktrecht gebunden ist.²² Ein solcher Fall liegt hier aber nicht vor, denn in dem Augenblick, in dem die Vereinigten Staaten in den Konflikt durch die Luftesätze eingegriffen haben und auch weiterhin mit ihren Verbündeten Kampfhandlungen auf afghanischem Hoheitsgebiet vornehmen, ist der Konflikt internationalisiert.

Für die Eröffnung des Anwendungsbereichs des Abkommens spricht letztlich auch, dass der Sinn der weiten Formulierung „internationaler bewaffneter Konflikt“ darin liegt, möglichst viele Konflikte unter den Anwendungsbereich der Konvention zu fassen. Dem Ausdruck „internationaler bewaffneter Konflikt“ kommt die Funktion eines Sammelbegriffs zu, der alle Arten von bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Völkerrechtssubjekten umfassen soll, denen im Bereich des Konfliktrechts Handlungsfähigkeit und Rechtsfähigkeit zukommt.²³ Eine solche Handlungsfähigkeit und Rechtsfähigkeit der Taliban im Konfliktrecht lässt sich aber angesichts der Machtstrukturen und Ausübung der *De-facto*-Staatsgewalt über Jahre ebenfalls bejahen.

Schließlich ist bemerkenswert, dass die Geltung des III. Genfer Abkommens über die Behandlung der Kriegsgefangenen offenbar auch von den Vereinigten Staaten nicht in Zweifel gezogen wird. Der eigentliche Streitpunkt bei der Frage nach der Behandlung der Gefangenen von Guantánamo liegt vielmehr in der Beurteilung der Voraussetzungen des Art. 4 des Abkommens.²⁴

III. Status und Rechte der Gefangenen

Art. 4 des III. Genfer Abkommens bestimmt die Voraussetzungen, die vorliegen müssen, damit eine Person den Status als Kriegsgefangener erhält, und knüpft an diesen Status bestimmte Rechte.

Fraglich ist, ob die Personen, die sich in Guantánamo im Gewahrsam der Vereinigten Staaten befinden, diese Voraussetzungen erfüllen und, wenn dies zutrifft, welche Rechte

ihnen damit nach dem Abkommen zustehen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund interessant, dass den Vereinigten Staaten vorgeworfen wird, sich nicht an die Bestimmungen des III. Genfer Abkommens zu halten und die Haftbedingungen in Guantánamo massiv kritisiert werden.²⁵

1. Kriegsgefangene

Besonders kontrovers ist, ob die in Guantánamo inhaftierten Personen Kriegsgefangene im Sinne des III. Genfer Abkommens sind.

a) Voraussetzungen gemäß Art. 4 A

Welche Personen als Kriegsgefangene im Sinne des III. Genfer Abkommens anzusehen sind, regelt Art. 4 A. Dazu gehören zum einen Mitglieder von Streitkräften einer am Konflikt beteiligten Partei sowie Mitglieder von Milizen oder Freiwilligenkorps, die in diese Streitkräfte eingegliedert sind (Art. 4 A Nr. 1 des III. Genfer Abkommens), und Mitglieder anderer Milizen, Freiwilligenkorps oder Widerstandsbewegungen im Sinne von Art. 4 A Nr. 2 des III. Genfer Abkommens, die jeweils in Feindeshand gefallen sind.

aa) Mitglieder von Streitkräften

Für die Personen unter den Inhaftierten, die den Taliban angehören, stellt sich die Frage, ob sie Mitglieder von Streitkräften im Sinne des Art. 4 A Nr. 1 des III. Genfer Abkommens sind.

Streitkräfte sind durch rechtlichen oder faktischen Organisationsakt aufgestellte Einheiten und Verbände, die militärisch gegliedert, bewaffnet und besonders gekennzeichnet sind, z.B. durch eine Uniform, Armbinden oder sonstige deutlich sichtbare Unterscheidungsmerkmale. Den Streitkräften gehören fernerhin auch solche Personen an, die zwar nicht zu bewaffneten Schädigungshandlungen ermächtigt, aber statusmäßig Mitglieder der Streitkräfte, so genannte „Nichtkombattanten“, sind.²⁶

¹⁹ Vgl. K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 10), § 66 Rn. 11.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Vgl. dazu K. Ipsen, Der Begriff des „internationalen bewaffneten Konflikts“, in: J. Delbrück (Hrsg.), FS für E. Menzel, Recht im Dienst des Friedens, Berlin 1976, S. 410 (417).

²² Vgl. *ibid.*

²³ K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 10), § 66 Rn. 14 sowie ders., a.a.O. (Fn. 21), S. 410 (422).

²⁴ Vgl. SZ v. 17. Januar 2002: „Nach US-Angaben sind die Gefangenen „illegale Kombattanten“ weshalb auf sie nicht die Bestimmungen der Genfer Konventionen von 1949 zuträfen. Nach Einschätzung der UN-Menschenrechtskommissarin, Mary Robinson, sind die Häftlinge jedoch Kriegsgefangene und unterliegen deshalb dem Schutz der Konventionen“, abrufbar unter: www.sueddeutsche.de/ausland/politik/34535/index.php (am 27. März 2002); Im Käfig des Siegers, in: Die Zeit, a.a.O. (Fn. 2).

²⁵ So hat unter anderem Bundesaußenminister J. Fischer die USA aufgefordert, die Gefangenen gemäß dem humanitären Völkerrecht zu behandeln, s. die Presseerklärung v. 22. Januar 2002, abgedruckt in: HuV-I 2002, S. 47; s. auch die Stellungnahmen von Amnesty International: Afghanistan/USA: Prisoners must be treated humanely; USA: AI calls on the USA to end the legal limbo of Guantánamo prisoners; abrufbar unter: www.amnesty.org (am 27. März 2002).

²⁶ K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 10), § 68, Rn. 34; vgl. auch ders., Kombattanten und Kriegsgefangene, in: H. Schöttler/B. Hoffmann, a.a.O. (Fn. 9), S. 136 (141).

Bei der Personengruppe, die in Gefangenschaft ist, muss es sich also zunächst um Einheiten und Verbände handeln, die durch rechtlichen oder faktischen Organisationsakt aufgestellt wurden und militärisch gegliedert und bewaffnet waren.²⁷ Im Einzelnen ist schwierig zu beurteilen, wie die militärischen Kräfte der Taliban organisiert waren bzw. sind. Wichtige Militärstützpunkte befanden sich offenbar in Kabul, Herat und Kunduz. Die Organisation an sich beruhte auf *Ad-hoc*-Basis unter dem Kommando unterschiedlicher Kommandeure aus unterschiedlichen Provinzen. Nach den Erkenntnissen von *Rashid* kann dabei nicht von einer klaren Struktur der Truppen mit einer Hierarchie aus Offizieren und Kommandeuren gesprochen werden.²⁸ Da aber *Mullah Omar* das Oberhaupt handlungsfähiger Truppen war, dem verschiedene Stabschefs unterstanden,²⁹ kann von einer faktischen, wenn auch nicht klassisch militärischen Organisation ausgegangen werden.

Zwar ist unklar, welches genaue militärische Potenzial den Taliban zur Verfügung stand und noch zur Verfügung steht. Als sicher gilt aber, dass den Truppen der Taliban Waffen zur Verfügung stehen und Soldaten mobilisierbar sind.³⁰

Wichtig ist, dass die Einheiten der Streitkräfte besonders gekennzeichnet sein müssen. Allerdings wurden die Anforderungen, die an das Erkennungszeichen zu stellen sein könnten, durch die Vorschrift des Art. 4 A des III. Genfer Abkommens nicht näher spezifiziert. Generell ist es die Pflicht eines jeden Staates dafür zu sorgen, dass die Mitglieder seiner Truppen unmittelbar als solche erkennbar und leicht von den Mitgliedern der feindlichen Truppen und von der Zivilbevölkerung zu unterscheiden sind.³¹ Die Beantwortung der Frage nach dem Unterscheidungsmerkmal der Truppen der Taliban gestaltet sich schwierig. Dass sich die militärischen Verbände der Taliban von der Zivilbevölkerung unterscheiden, lässt sich wohl bejahen. Zweifel könnten hingegen bestehen, wenn die Unterscheidung von anderen feindlichen Einheiten in Frage steht. Stellt man aber darauf ab, dass es im Sinne des Individualschutzes, zu dessen Zwecke die Vorschrift entstand,³² liegt, die Bestimmung weit auszulegen, so könnte man die Auffassung vertreten, dass die Taliban zumindest durch das offene Tragen von Waffen und durch ihre äußeren Merkmale wie das Tragen überwiegend ungestutzter Bärte³³ oder der Turbane erkennbar waren.

bb) Gruppen im Sinne von Art. 4 A Nr. 2

Denkbar ist, dass die Personen, die Mitglieder der Al-Qaida-Organisation sind und in dem Konflikt in Gewahrsam genommen wurden, als Widerstandsbewegung zu qualifizieren sind und die Voraussetzungen des Art. 4 A Nr. 2 des III. Genfer Abkommens erfüllen.

Nach dieser Bestimmung sind Kriegsgefangene auch „*Members of other militias and members of other volunteer corps, including those of organized resistance movements, belonging to a Party to the conflict (...), provided that such militias or volunteer corps, including such organized resistance movements, fulfil the following conditions(...)*“. Gemäß diesen Voraussetzungen müssen die Personen eine verantwortli-

che Person an ihrer Spitze haben („*being commanded by a person responsible for his subordinates*“), ein Unterscheidungsmerkmal führen („*having a fixed distinctive sign recognizable at a distance*“), die Waffen offen tragen („*carrying arms openly*“) und die Gesetze und Gebräuche des Krieges bei ihren Kampfhandlungen einhalten („*conducting their operations in accordance with the laws and customs of war*“).

Hintergrund für die Aufnahme dieser Vorschrift in den Vertragstext war, dass in Zukunft Unklarheiten in Bezug auf den Kombattantenstatus und das Gefangenenprivileg der Partisanen und Widerstandsbewegungen vermieden werden sollten. Dabei wollte man zur Bejahung des Kriegsgefangenenstatus an Minimalkriterien anknüpfen, die zur Abgrenzung gegenüber der nicht kämpfenden Zivilbevölkerung erforderlich waren. Diese Minimalkriterien sind mit Art. 44 Abs. 1 Zusatzprotokoll I noch einmal gesenkt worden. Nach dieser Vorschrift besteht zwar dem Grundsatz nach eine Unterscheidungspflicht des Kombattanten, diese kann aber in Ausnahmesituationen auf das offene Tragen der Waffen während des Aufmarsches oder der Bereitstellung reduziert sein, vorausgesetzt der Kombattant ist der Sicht des Gegners ausgesetzt.³⁴ Die Vereinigten Staaten haben dieses Protokoll allerdings nicht ratifiziert.³⁵ Auch lässt sich auf Grund der Kontroverse um diese Vorschrift ein gewohnheitsrechtlicher Charakter derselben nicht bejahen.³⁶

(1) Art. 4 A Nr. 2 a): Verantwortliche Person an der Spitze

Den Gruppen im Sinne des Art. 4 A Nr. 2 muss eine Person, die für ihre Untergebenen verantwortlich ist, zuzuordnen sein. Dabei kann der Anführer selbst ein militärischer oder ein ziviler sein, die Kompetenzen müssen allerdings die gleichen sein wie die eines Militärführers. Der Anführer muss verantwortlich sein für die Aktionen, die auf Grund seiner Anordnung vorgenommen wurden.³⁷ Ginge man davon aus, dass *Osama bin Laden* das Oberhaupt der Al-Qaida war und in Afghanistan selber diese Organisation führte, also auch die Befehlsgewalt über die Al-Qaida-Truppen dort hatte, ließe sich diese Voraussetzung bejahen. Zu beachten wäre dabei, dass es hier zunächst allein um Kampfhandlungen der Al-Qaida-Truppen im Rahmen der militärischen Auseinandersetzung mit den Vereinigten Staaten in Afghanistan ginge, nicht hingegen um die terroristischen Akte, die Teile dieser Organisation möglicherweise unabhängig von *bin Ladens* Kenntnis im Ausland vornehmen bzw. vorgenommen haben.

²⁷ A.A. offenbar *R. Buß*, Der Kombattantenstatus, Bochum 1992, S. 203, die verlangt, dass die Truppe auf rechtlicher Grundlage konstituiert sein müsse.

²⁸ Vgl. dazu im Einzelnen *A. Rashid*, Taliban – Afghanische Gotteskrieger und der Dschihad, London 2001.

²⁹ Vgl. *A. Rashid*, a.a.O. (Fn. 28), S. 178.

³⁰ Krieg gegen den Terror/Militärisches Potential der Taliban, abrufbar unter: www.mdr.de/terror/glossar/ (am 28 März 2002).

³¹ *J. S. Pictet*, Commentary, III. Geneva Convention, Genf 1960, S. 52.

³² *K. Ipsen*, a.a.O. (Fn. 10), § 65 Rn. 2.

³³ Vgl. *A. Rashid*, a.a.O. (Fn. 28), S. 181.

³⁴ *K. Ipsen*, a.a.O. (Fn. 10), § 68 Rn. 36.

³⁵ S. die IHL-Datenbank des IKRK, a.a.O. (Fn. 10).

³⁶ *K. Ipsen*, a.a.O. (Fn. 26), S. 136 (155).

³⁷ *J. S. Pictet*, a.a.O. (Fn. 31), S. 59.

(2) Art. 4 A Nr. 2 b): Unterscheidungskennzeichen

Die Mitglieder der Milizen, Widerstandsbewegung oder Freiwilligenkorps müssen ein bleibendes und von weitem erkennbares Unterscheidungszeichen führen („*having a fixed distinctive sign recognizable at a distance*“), Art. 4 A Nr. 2 b). Durch ein solches Unterscheidungsmerkmal muss es möglich sein, eine Person auch auf größere Entfernung ebenso zu identifizieren, wie die Mitglieder der Streitkräfte, die auf Grund ihrer Uniform und ihres nationalen Hoheitszeichens erkennbar sind.³⁸ Hintergrund dieser Voraussetzung ist, dass das Zeichen für Partisanen die Uniform ersetzen sollte. Das Zeichen muss ständig getragen werden, für alle Mitglieder gleich sein und darf nur von dieser Organisation benutzt werden.³⁹

Wenn sich feststellen lässt, dass die Al-Qaida-Kämpfer in Afghanistan bei den Kampfhandlungen gegen die Streitkräfte der Vereinigten Staaten eine Art Uniform oder Kampfanzug getragen haben, lassen sich ihre Einheiten unterscheiden und die Voraussetzung im Sinne des Art. 4 A Nr. 2 b) wäre erfüllt.

(3) Art. 4 A Nr. 2 c): Offentragen der Waffen

Nach dieser Voraussetzung müssen die Waffen in gleicher Weise offen getragen werden, wie durch die Mitglieder der Streitkräfte.⁴⁰ Dieser Begriff bedeutet zwar nicht, dass die Waffen „sichtbar“ getragen werden müssen. Wichtig ist aber, dass es dem Feind möglich sein muss, den Partisanen als Kombattanten zu erkennen und zwar in gleicher Weise wie die Mitglieder der regulären Streitkräfte. Durch dieses Erfordernis sollte verhindert werden, dass die Partisanen gegenüber dem Gegner im Vorteil sind, beispielsweise dadurch, dass es ihnen möglich wäre, als „Zivilpersonen“ in bestimmte Gebiete oder an wichtige Punkte vorzudringen, um dann das Feuer zu eröffnen.⁴¹

Es ist davon auszugehen, dass die Mitglieder der Al-Qaida-Truppen, die in Afghanistan an der Seite der Taliban gegen die Vereinigten Staaten kämpften, ihre Waffen auch offen trugen. Dies müsste allerdings nachgewiesen werden.

(4) Einhaltung der Gesetze und Gebräuche des Krieges bei den Kampfhandlungen

Nach dieser Vorschrift müssten die Al-Qaida-Kämpfer, wenn sie an der Seite der Taliban Kampfhandlungen in dem hier behandelten Konflikt vorgenommen haben, die Gesetze und Gebräuche des Krieges eingehalten haben. Durch die Einführung dieser Vorschrift wird deutlich, dass man kein besonderes und für die Guerilla oder Partisanen begünstigendes Recht schaffen wollte.⁴²

(5) Zu einer am Konflikt beteiligten Partei gehörend

Es müsste sich bei den in Afghanistan kämpfenden Al-Qaida-Mitgliedern außerdem um Mitglieder anderer Milizen, Freiwilligenkorps oder organisierten Widerstandsbewegungen handeln, die zu einer am Konflikt beteiligten Partei gehören, Art. 4 A Nr. 2 des III. Genfer Abkommens.

Angenommen, die Al-Qaida-Kämpfer wären als Mitglieder von Milizen oder einer Widerstandsbewegung anzusehen, die innerhalb oder außerhalb ihres eigenen Gebietes tätig sind, müsste sich eine Zugehörigkeit zu den Truppen der Taliban feststellen lassen, vgl. Art. 4 A Nr. 2 („*belonging to a party to the conflict*“).

Hintergrund dieser Vorschrift ist, dass eine Rechtsverbindung bestehen soll zwischen dem Staat als Völkerrechtssubjekt und kriegsführende Partei einerseits und den Mitgliedern der Truppen andererseits. Erforderlich ist danach eine wie auch immer ausgestaltete Befehls- oder Kommandostruktur, durch die die genannten Truppen mit den obersten Organen des Staates verbunden sind.⁴³ Zu beachten ist, dass es zwar ein wesentliches Merkmal ist, dass eine *De-facto*-Beziehung zwischen der Konfliktpartei und der Widerstandsbewegung besteht, eine derartige Beziehung aber auch ausreichend ist.⁴⁴

Bin Laden stand mit *Mullah Omar* zunächst in freundschaftlicher Beziehung, zog 1997 nach Kandahar und stand unter dem Schutz der Taliban.⁴⁵ Nach einem Bericht des US-Außenministeriums finanzierte *bin Laden* unter anderem Terroristenlager in Afghanistan. Besonders nach 1998 übte *bin Laden* erheblichen Einfluss auf die Taliban aus.⁴⁶ Er unterstützte *Mullah Omars* Familie sowie andere Führer der Taliban finanziell. 1997 und 1998 schickte er zudem Araber-Afghanen zu den Offensiven im Norden zu den Kämpfen an der Seite der Taliban. Einige dieser Personen kämpften außerdem an der Front in Kabul gegen *Masud*. *Bin Ladens* Ansichten beeinflussten offenbar auch das Denken der ranghöheren Talibanführer. Hinzukommt dass, als der Druck der Vereinigten Staaten auf die Taliban *bin Laden* auszuliefern, größer wurde, die Taliban erklärten, *bin Laden* sei ein Gast und es verstoße gegen afghanische Tradition, einen Gast auszuliefern.⁴⁷ Außerdem befand sich das Hauptquartier der Al-Qaida-Organisation in Afghanistan, das durch die Taliban regiert wurde.⁴⁸ Vor allem in Afghanistan unterhielt die Organisation nachweislich einige Ausbildungslager.⁴⁹ In dem von den Taliban regierten Afghanistan stand der Organisation außerdem die nötige Infrastruktur zur Verfügung: „*Trainingscamps, Finanzmittel, Kommunikation und Zuspruch*“. Al-Qaida hatte in Afghanistan 2500 bis 3000 Kämpfer, die aus verschiedenen Ländern stammten. Die Al-Qaida sowie andere islamistische Gruppen „*kämpfen für die Taliban, während sie zugleich versuchen, ihre politischen Ziele in ihren Heimatländern zu verfolgen*“.⁵⁰

³⁸ A. Rashid, a.a.O. (Fn. 28), S. 23.

³⁹ K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 26), S. 136 (147).

⁴⁰ J. S. Pictet, a.a.O. (Fn. 31), S. 59 f.

⁴¹ K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 26), S. 136 (147).

⁴² J. S. Pictet, a.a.O. (Fn. 31), S. 61.

⁴³ K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 26), S. 136 (147).

⁴⁴ *Ibid.*, S. 136 (142).

⁴⁵ J. S. Pictet, a.a.O. (Fn. 31), S. 57.

⁴⁶ A. Rashid, a.a.O. (Fn. 28), S. 228.

⁴⁷ *Ibid.*, S. 236.

⁴⁸ *Ibid.*, S. 237.

⁴⁹ *Ibid.*, S. 238.

⁵⁰ Krieg gegen den Terror/Die Terrororganisation der Al-Qaida, a.a.O. (Fn. 30).

cc) Zwischenergebnis

Die vorangegangenen Erwägungen zeigen, dass es sehr schwierig ist, den hier behandelten Sachverhalt unter ein Regelwerk wie das des III. Genfer Abkommens über die Behandlung der Kriegsgefangenen zu fassen, das ursprünglich von anderen Formen von Konflikten ausgegangen ist. Es zeigt sich auch, dass es durchaus Schwierigkeiten bereitet, die einzelnen Tatbestandsmerkmale zu bewerten. Bei der Auslegung der Bestimmung sollte aber nicht außer Acht gelassen werden, dass die Genfer Abkommen zum Schutze von Individuen geschaffen wurden⁵¹ und in diesem Sinne eine weite Auslegung rechtspolitisch wünschenswert ist.

Schließlich bedeuten Zweifel über die Bewertung der Tatbestandsmerkmale und den Status der betroffenen Personen nicht, dass diesen der Schutz nach den Bestimmungen des III. Genfer Abkommens versagt ist. Selbst wenn sich nicht eindeutig feststellen lässt, ob die Taliban oder die Al-Qaida-Kämpfer, die in Guantánamo inhaftiert sind, Kriegsgefangene im Sinne von Art. 4 A des III. Genfer Abkommens sind, so gilt im Zweifel die Anwendung des III. Genfer Abkommens bis zur Feststellung der Rechtsstellung durch ein zuständiges Gericht. Dies bestimmt Art. 5 des III. Genfer Abkommens, der vorsieht, dass wenn „*any doubt arise as to whether persons, having committed a belligerent act and having fallen into the hands of the enemy, belong to any of the categories enumerated in Article 4, such person shall enjoy the protections of the present Convention until such time as their status has been determined by a competent tribunal*“. Die Vereinigten Staaten sind danach verpflichtet, die Bestimmungen des Abkommens einzuhalten, solange nicht ein zuständiges Gericht über den Status der inhaftierten Personen entschieden hat.

b) Rechte der Kriegsgefangenen

An den Status als Kriegsgefangener knüpft das III. Genfer Abkommen eine Reihe von Rechten und Pflichten für den Gewahrsamsstaat. Von besonderer Bedeutung sind in der vorliegenden Situation das Recht auf Behandlung mit Menschlichkeit und auf Achtung der Person und der Ehre, das Recht nur begrenzt Auskunft über die eigene Person zu geben, das Recht auf Ausübung der Religion und das Recht auf Heimkehr nach Beendigung der Feindseligkeiten.

aa) Recht auf Behandlung mit Menschlichkeit und Achtung der Person und Ehre

Gemäß Artikel 13 Abs. 1 müssen die Gefangenen jederzeit mit Menschlichkeit behandelt werden. Dabei ist jede rechtswidrige Handlung oder Unterlassung seitens des Gewahrsamsstaates, die den Tod oder die schwere Gefährdung der Gesundheit eines in seinen Händen befindlichen Kriegsgefangenen zur Folge hat, untersagt und gilt als schwere Verletzung des vorliegenden Abkommens, Abs. 2. Außerdem sind gemäß Abs. 3 Vergeltungsmaßnahmen gegen Kriegsgefangene untersagt.

Der Ausdruck der Behandlung mit Menschlichkeit im Sinne von Art. 13 ist weit zu verstehen und betrifft die Behandlung

in allen denkbaren Lebensbereichen. Dabei sind die wesentlichen Elemente einer Behandlung mit Menschlichkeit in dem Artikel aufgelistet. Zu beachten ist, dass die Bestimmung generellen und absoluten Charakter hat.⁵² Darüber hinaus gilt diese Bestimmung „*at all times*“. Mit der Einführung dieses Begriffs ist es für den Gewahrsamsstaat nicht möglich, eine unmenschliche Behandlung mit den Umständen der Feindseligkeiten, des Konfliktes usw. zu rechtfertigen. Das bedeutet im Ergebnis, dass die Verpflichtung auch in Bezug auf Inhaftierte oder Internierte voll anwendbar bleibt, ungeachtet davon, ob diese sich auf dem Gebiet einer Konfliktpartei oder im besetzten Gebiet befinden. Gerade in Situationen, in denen menschliche Werte in Gefahr sind, entfaltet die Bestimmung ihre volle Geltung und ist von extremer Wichtigkeit.⁵³ Eine menschliche Behandlung erfordert außerdem nicht nur das Unterlassen einer unmenschlichen Behandlung, sondern auch, dass die betroffenen Personen vor solchen Handlungen zu schützen sind, vgl. Art. 13 Abs. 1 S. 2 des III. Genfer Abkommens.

Art. 13 Abs. 3 verbietet ausdrücklich die Vornahme von Vergeltungshandlungen gegenüber den Kriegsgefangenen. In der Entwicklung des Rechts des bewaffneten Konflikts setzte sich die Ansicht durch, dass es absolut inhuman ist, wenn ein verteidigungsloser Gefangener für Taten verantwortlich gemacht wird, die er selber nicht begangen hat. Man erkannte die Gefahr des Ausartens des Konfliktes bei gegenseitiger Vergeltung an den Gefangenen. Eine solche läuft den absoluten Grundprinzipien der Abkommen zuwider. Dem III. Genfer Abkommen liegt ein absolutes Verbot zugrunde, Repressalien gegenüber Kriegsgefangenen zu begehen.

Gemäß Art. 14 haben Kriegsgefangene im Sinne des Abkommens außerdem unter allen Umständen Anspruch auf Achtung der Person und der Ehre. Das bedeutet, dass der Gefangene in Bezug auf seine Lebensumstände geschützt werden muss. Die Umstände, unter denen er gefangen ist, dürfen nicht schädlich für seine Gesundheit sein, dem Gewahrsamsstaat obliegt diesbezüglich eine Schutzpflicht. Auch dürfen die Gefangenen keinem psychischen Druck ausgesetzt werden. So ist jede Art von Propaganda gegen die Gefangenen sowie Verleumdungen und Beleidigungen dieser Personen verboten. Die Persönlichkeit der Kriegsgefangenen ist zu achten, gerade auch in Anbetracht der schwierigen Situation, in denen sich ein Angehöriger fremder Streitkräfte befindet, der in Gefangenschaft geraten ist.⁵⁴

Es ist fraglich, ob die Behandlung der auf Guantánamo Inhaftierten diesen Anforderungen gerecht wird. Menschenrechtsorganisationen haben die Unterbringung der Personen scharf kritisiert, und auch von Stimmen aus der Politik wurde mit Nachdruck gefordert, die Personen mit Menschlichkeit zu behandeln.⁵⁵ Betrachtet man die Presseberichte, nach denen einige Häftlinge seit 60 Tagen in ihren Einzel-

⁵¹ A. Rashid, a.a.O. (Fn. 28), S. 24.

⁵² Vgl. K. Ipsen, a.a.O. (Fn.10), § 65 Rn. 2.

⁵³ J. S. Pictet, a.a.O. (Fn. 31), S. 140.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Vgl. J. S. Pictet, a.a.O. (Fn. 31), S. 145.

zellen leben, die einfache Drahtkonstruktionen darstellen, die keinen Schutz vor Hitze, Wind oder Regen bieten, so entspricht dies wohl kaum den Standards der Konvention. Einigen Berichten zufolge schalten sich zudem kurz vor 18 Uhr Dutzende Scheinwerfer an und strahlen in die Zellen hinein,⁵⁶ so dass zu überlegen ist, ob dies nicht auch dem zwingend und gewohnheitsrechtlich geltenden Verbot der Folter zuwider läuft.

bb) Auskunftspflicht der Gefangenen

Gemäß Art. 17 Abs. 1 ist jeder Kriegsgefangene auf Befragen nur verpflichtet, seinen Namen, seinen Vornamen, seinen Dienstgrad, sein Geburtsdatum und seine Matrikelnummer zu nennen oder, wenn diese fehlt, eine andere gleichwertige Angabe zu machen.

Des Weiteren dürfen zur Erlangung irgendwelcher Auskünfte die Kriegsgefangenen weder körperlichen noch seelischen Folterungen ausgesetzt, noch darf irgendein anderer Zwang auf sie ausgeübt werden. Die Kriegsgefangenen, die eine Auskunft verweigern, dürfen weder bedroht, noch beleidigt, noch Unannehmlichkeiten oder Nachteilen irgendwelcher Art ausgesetzt werden, Abs. 4. Die Kriegsgefangenen müssen darüber hinaus in einer für sie verständlichen Sprache vernommen werden, Abs. 6.

Hintergrund für die Aufnahme dieser Vorschrift ist, dass der Gewahrsamsstaat ein massives Interesse daran hat, Informationen über militärische Strategien des Gegners zu erlangen.⁵⁷ Dies bringt den Gefangenen selber jedoch in einen großen Loyalitätskonflikt in Bezug auf seinen eigenen Staat. Der Gefangene müsste in dem Fall, dass er Auskunft gibt, unter Umständen mit Bestrafungen im Heimatstaat oder durch seine Mitgefangenen rechnen. Immerhin bleibt es dem Gewahrsamsstaat dadurch, dass er die aufgezählten Informationen erlangt, möglich, den Kriegsgefangenen zu identifizieren. Wichtig ist, dass jede Art von Zwang verboten ist, um Informationen zu sichern, vgl. Abs. 4. Hingegen stellt das Versprechen von Vergünstigungen oder der Gebrauch von psychologischen Tricks offenbar keinen Verstoß gegen Art. 17 dar.⁵⁸

cc) Religion

Bezüglich der Ausübung der Religion bestimmt Art. 34 des III. Genfer Abkommens, dass diese den Kriegsgefangenen gewährt wird, „on condition that they comply with the disciplinary routine prescribed by the military authorities“, Art. 34 Abs. 1. Die Religionsfreiheit war bereits, allerdings auch unter Einschränkung, Bestandteil der Genfer Konvention von 1929.

Gemäß Art. 34 des III. Genfer Abkommens hat der Gewahrsamsstaat zum einen dafür Sorge zu tragen, dass kein psychischer Leidensdruck auf die Inhaftierten ausgeübt wird, und zum anderen, dass die Organisation oder Verwaltung nicht die Ausübung der Religion verhindert. Zwar müssen dabei die Ordnungsvorschriften berücksichtigt werden, allerdings ist die neuere Bestimmung weiter gefasst als ihr Vor-

gänger: Die Bestimmung verlangt nunmehr keine spezielle Erlaubnis für die Ausübung der Religion, sondern sollte normaler Bestandteil innerhalb der Verwaltung sein.⁵⁹ Grundsätzlich muss ein Ausgleich gefunden werden zwischen der Einhaltung der Ordnungsvorschriften der Militärbehörden durch die Gefangenen und der Pflicht der Gewahrsamsmacht, grundsätzlich die freie Ausübung der religiösen Pflichten der ihr unterstehenden Personen zu gewährleisten.⁶⁰

Presseberichten zufolge wurden den Inhaftierten auf Guantánamo die Haare abrasiert, obwohl es weder den religiösen noch den kulturellen Sitten der Gefangenen entspricht, blanke Kopfhaut zu zeigen.⁶¹ Nach neueren Berichten sind unter anderem daraufhin einige der Gefangenen in den Hungerstreik getreten. Grund dafür war, dass „ein Gefangener gezwungen worden war, eine selbst angefertigte turbanähnliche Kopfbedeckung abzunehmen“,⁶² Berichten zufolge war das Tragen der Turbane aus Sicherheitsgründen untersagt worden.⁶³ Hier ist sowohl die Bestimmung über die Achtung der Ehre gemäß Art. 14 Abs. 1⁶⁴ als auch die Freiheit der Religionsausübung betroffen. Zwar dürfen die Inhaftierten mittlerweile, offenbar als ein Ergebnis des Hungerstreiks, aus Betttüchern Turbane wickeln,⁶⁵ ob die vorherige Behandlung den genannten Bestimmungen entspricht, ist allerdings zu bezweifeln.

dd) Freilassung

Der Abschnitt II des III. Genfer Abkommens regelt die Freilassung und Heimschaffung der Kriegsgefangenen bei Beendigung der Feindseligkeiten. Wichtig ist hier insbesondere Art. 118 des III. Genfer Abkommens, wonach die Kriegsgefangenen nach Beendigung der Feindseligkeiten ohne Verzug freigelassen und heimgeschafft werden müssen, Art. 118 Abs. 1. Inzwischen hat Berichten zufolge Verteidigungsminister *Donald Rumsfeld* angekündigt, dass die meisten Gefangenen in ihre Heimatländer überstellt werden sollen. Ob dies allerdings aus dem Willen heraus geschieht, die Bestimmungen des Genfer Abkommens einzuhalten oder Konsequenz der mangelnden Aufklärbarkeit der Mitgliedschaften einzelner Gefangener ist, soll dahingestellt bleiben.⁶⁶

⁵⁶ Vgl. Amnesty International, Afghanistan/USA: Prisoners must be treated humanely, a.a.O. (Fn. 26); vgl. Spiegel online, Fischer kritisiert US-Haltung, 22. Januar 2002, abrufbar unter: www.spiegel.de (am 28. März 2002).

⁵⁷ Häftlingsleben in Guantanamo; in: [Netzeitung.de](http://www.netzeitung.de) vom 26. Februar 2002, abrufbar unter: www.afgha.org (am 28. März 2002).

⁵⁸ *J. S. Pictet*, a.a.O. (Fn. 31), S. 156.

⁵⁹ *H. Fischer*, in: *D. Fleck*, *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*, Oxford 1995, S. 346 (347).

⁶⁰ *J. S. Pictet*, a.a.O. (Fn. 31), S. 228.

⁶¹ *Ibid.*, S. 227.

⁶² Guantánamo Bay: Al-Qaida-Gefangene treten in den Hungerstreik, in: Spiegel online v. 28. Februar 2002, a.a.O. (Fn. 56), (am 28. März 2002).

⁶³ Häftlinge auf Guantánamo setzen Recht auf Turban durch, FR v. 2. März 2002, abrufbar unter: www.fr-aktuell.de (am 28. März 2002).

⁶⁴ Künstliche Ernährung für Gefangene auf Guantánamo im Hungerstreik, Die Welt v. 1. März 2002, abrufbar unter: www.welt.de (am 28. März 2002).

⁶⁵ Vgl. III. 1.b) bb).

⁶⁶ Häftlinge setzen Recht auf Turban durch, a.a.O. (Fn. 63).

ee) Kein Verzicht auf Rechte

Abschließend ist zu beachten, dass die Gefangenen nach den Bestimmungen des III. Genfer Abkommens selbst nicht auf die ihnen nach dem Abkommen zustehenden Rechte verzichten können, Art. 7.

2. Personen, die nicht den Status von Kriegsgefangenen haben

Sollte man zu dem Ergebnis kommen, dass die Taliban-Kämpfer und die Al-Qaida Kämpfer unzweifelhaft (bei Zweifeln müsste ein zuständiges Gericht über den Status entscheiden) den Status der Kriegsgefangenen nicht erfüllen, so würde sich die Frage stellen, welche Rechte und Schutzmechanismen in diesem Fall eingreifen.

Hier kommt ein Rückgriff auf die Mindestanforderungen aus dem gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Abkommen in Betracht. Diese Vorschrift ist über ihren Wortlaut hinaus gewohnheitsrechtlich auf alle bewaffneten Konflikte anzuwenden und enthält zwingendes Recht.⁶⁷ Danach müssen Personen, die nicht an den Feindseligkeiten teilnehmen oder die nicht mehr bewaffnet sind, sowie Personen, die in Gefangenschaft sind oder durch irgendeine andere Ursache nicht mehr an den Kampfhandlungen teilnehmen, unter allen Umständen mit Menschlichkeit behandelt werden, Art. 3 Abs. 1 des III. Genfer Abkommens.

Absolut verboten sind deshalb unter anderem gemäß d) Verurteilungen und Hinrichtungen ohne vorhergehendes Urteil eines ordentlich bestellten Gerichts, das die von den zivilisierten Völkern als unerlässlich anerkannten Rechtsgarantien bietet („*the passing of sentences and the carrying out of executions without previous judgment pronounced by a regularly constituted court affording all the judicial guarantees which are recognized as indispensable by civilized peoples*“). Ein Verstoß hiergegen kann unter keinen Umständen gerechtfertigt sein.⁶⁸ Unter diesem Gesichtspunkt werfen die Äußerungen *Rumsfelds* erhebliche Bedenken auf, wonach dieser laut einem Pressebericht die Möglichkeit in Erwägung gezogen haben soll, dass zumindest ein kleiner Teil der Gefangenen ohne Gerichtsurteil auf Lebzeiten inhaftiert werden könnte. Dies sei eine Möglichkeit der Behandlung von Verdächtigen, die nach Ansicht der US-Militärs neue Anschläge verüben könnten.⁶⁹

IV. Zuständige Gerichte

Bei der Bewertung des Sachverhaltes zeigt sich, dass die betroffenen Personen einen unterschiedlichen und vordergründig nicht einfach zu bestimmenden Status haben. Bei Zweifeln darüber ob die Personen Kriegsgefangene sind, muss allerdings ein zuständiges Gericht entscheiden, Art. 5 des III. Genfer Abkommens.

Inzwischen werden nach Presseberichten die inhaftierten Personen offenbar in vier Kategorien eingeteilt, darunter Personen, die vor ein Militärgericht gestellt werden können, wenn das der Präsident anordnen würde; Gefangene, die den

Behörden ihrer Heimatländer übergeben werden, vorausgesetzt diese garantieren eine strafrechtliche Verfolgung; Personen, die nur gering belastet sind und entlassen werden können sowie ein Teil, der auf Lebenszeit ohne Gerichtsurteil inhaftiert werden kann.⁷⁰ Bis jetzt hat es aber gegen keine der genannten Kategorien ein Gerichtsverfahren gegeben. Vielmehr stehen für einen Teil der Gefangenen immer noch die geplanten Militärtribunale zur Disposition. Bei diesen Tribunalen ist aber sehr zweifelhaft, ob sie zum einen dem Gericht im Sinne des Art. 5 des III. Genfer Abkommens entsprechen und zum anderen, ob sie den Rechten genügen, die bei einem fairen Strafverfahren einzuhalten sind.

Der Errichtung der Militärtribunale und der neusten Richtlinie zu diesen Tribunalen liegt eine Anordnung des Präsidenten vom 13. November 2001 zu Grunde.⁷¹ Damit werden die Streitkräfte ermächtigt, fremde Staatsangehörige in Gewahrsam zu nehmen und durch „militärische Kommissionen“ abzuurteilen. Bedenken ergeben sich besonders daraus, dass die Zulassung von Beweismitteln im Ermessen des vorsitzenden Offiziers der jeweiligen Kommission liegt und die Verhängung der Todesstrafe möglich sein wird. Auch das Recht auf Berufung ist berührt, denn eine letztverbindliche Entscheidungsbefugnis obliegt dem Präsidenten oder dem Verteidigungsminister.⁷² Die Rechtmäßigkeit solcher Einrichtungen ist unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung sehr zweifelhaft. Im Übrigen widersprechen sie den in Art. 9 und 14 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte enthaltenen Mindestanforderungen für Strafverfahren. Auch die Vereinigten Staaten sind aber Vertragspartei dieses Abkommens.⁷³

Hinzu kommt, dass es durchaus Wege gibt, den Gefangenen ein ordentliches Verfahren zu gewähren. Die amerikanische Justiz könnte Verbrechen aburteilen, die auf amerikanischem Boden oder anderswo gegen US-Bürger begangen wurden, wenn sich herausstellt, dass Personen unter den Inhaftierten sind, die an den Attentaten vom 11. September beteiligt waren. Denn unabhängig von dem Status als Kriegsgefangene können die Personen, denen Straftaten oder Kriegsverbrechen vorgeworfen werden, verurteilt werden. Auch die US-Verfassung garantiert aber ein faires Strafverfahren, denn nach Zusatzartikel 6 der US-Verfassung muss dem Angeklagten ein schleuniges und öffentliches Verfahren vor einem unparteiischen Geschworenengericht gemacht werden.

Denkbar wäre auch ein UN-Tribunal, d.h. der Sicherheitsrat könnte möglicherweise einen *Ad-hoc*-Gerichtshof nach dem Vorbild des Jugoslawien- oder Ruanda-Tribunals errichten.⁷⁴

⁶⁷ Internationale Proteste zeigen Wirkung, a.a.O. (Fn. 1).

⁶⁸ Cour International de Justice, Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, Arrêt du 27. juin 1986 (fond), para. 218; K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 10), § 65 Rn. 14; vgl. auch A. Rosas, The Legal Status of Prisoners of War, Helsinki 1976, S. 104.

⁶⁹ J. S. Pictet, a.a.O. (Fn. 31), S. 39.

⁷⁰ Internationale Proteste zeigen Wirkung, a.a.O. (Fn. 1).

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Vgl. Military Commission Order No.1, March 21, 2002, abrufbar unter: <http://defenselink.mil/> (am 27. März 2002).

⁷³ Vgl. Fact Sheet, Department of Defense Order on Military Commissions, 3/21/02.

⁷⁴ Vgl. Ch. Tomuschat, a.a.O. (Fn.18), S. 545.

Eine Aburteilung käme hier für Personen in Betracht, die sich an den Taten des 11. Septembers beteiligt haben. Vermutlich würde ein Tribunal, das sich auf internationales Recht gründet auch auf größere Akzeptanz in der arabischen Welt stoßen. Mit Blick in die Zukunft könnten Straftaten dieser Dimension, die nach In-Kraft-Treten des Rom-Statuts begangen werden, auch durch den Internationalen Strafgerichtshof abgeurteilt werden. In Betracht käme für Taten von einem Ausmaß, das den Anschlägen des 11. Septembers vergleichbar wäre, dann eine Anklage wegen der Begehung eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit, Art. 7 des Rom-Statuts.⁷⁵ Zu bedauern ist allerdings, dass die Vereinigten Staaten eine Ratifikation dieses Statuts weiterhin ablehnen und versuchen, auch andere Staaten daran zu hindern.

V. Fazit

Die Vereinigten Staaten sind verpflichtet, die Bestimmungen des III. Genfer Abkommens über die Behandlung der Kriegsgefangenen einzuhalten. Sollten Zweifel über den Status der betroffenen Personen bestehen, so muss ein Gericht darüber entscheiden. Selbst, wenn man den Standpunkt einnehmen wollte, zumindest bei den Al-Qaida-Mitgliedern, die sich durch den Konflikt im Gewahrsam der Vereinigten Staaten befinden, handele es sich ohne Zweifel nicht um Kriegsgefangene, sind die Personen mit Menschlichkeit zu behandeln und der Mindeststandard des gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen einzuhalten.

Auch unabhängig von dem hier untersuchten Sachverhalt zeigt sich jedoch, dass es an einem Instrumentarium zur effektiven Durchsetzung der Genfer Abkommen von 1949

fehlt. Erfreulich ist vor diesem Hintergrund der Entwurf eines „Draft Additional Protocol to the Geneva Conventions Establishing an Individual Complaints Procedure for Violations of International Humanitarian Law“.⁷⁶ Danach wäre ein Komitee zuständig,

„to receive and consider complaints lodged by individuals or groups of individuals subject to its jurisdiction, or by governmental or civil society organisations legally recognized in one or more States Parties, against that State or armed opposition groups operating in territory subject to its jurisdiction of violations of: a. The Four Geneva Conventions (1949) and the Two Additional Protocol thereto (1977); b. Customary international law corresponding to the rules referred to in subparagraph a; provided the State Party or armed opposition group concerned is bound by these rules“.

Sicherlich bereitet es Schwierigkeiten, mit einem völkerrechtlichen Instrumentarium wie dem III. Genfer Abkommen einen Sachverhalt wie den vorliegenden zu erfassen, der neue Herausforderungen an die Staatengemeinschaft stellt. Dennoch gibt es völkerrechtliche Instrumente, die genutzt werden können, um die Personen angemessen zu behandeln und die zudem auf Verständnis und Anerkennung auch in den Staaten der arabischen Welt stoßen könnten, ohne dass sich die Vereinigten Staaten dem Vorwurf der „Siegerjustiz“ ausgesetzt sähen. ■

⁷⁵ UN Doc. S/RES/827 (1993); UN Doc. S/RES/955 (1994).

⁷⁶ Vgl. Ch. Tomuschat, a.a.O. (Fn. 19), S. 536.

⁷⁷ Entwurf des Hague Appeal for Peace, abrufbar unter: www.haguepeace.org (am 27. März 2002).

Das SirUS-Projekt

Stephan Weber*

I. Einführung

Nur wenige Verpflichtungen des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten sind schwerer zu fassen als die Vorschrift des Art. 35 Abs. 2 Zusatzprotokoll I (ZP I) zu den Genfer Abkommen von 1949. Hiernach ist es verboten, *„Waffen, Geschosse und Material sowie Methoden der Kriegführung zu verwenden, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen“*. Dies gilt umso mehr, als Art. 36 ZP I die Vertragsstaaten schon zu Friedenszeiten in die Pflicht nimmt, *„bei der Prüfung, Entwicklung, Beschaffung oder Einführung neuer Waffen oder neuer Mittel oder Methoden der Kriegführung festzustellen, ob ihre Verwendung stets oder unter bestimmten Umständen durch das ZP I oder durch eine andere (...) Regel des Völkerrechts verboten wäre“*.¹ Damit kommt Art. 35 Abs. 2 ZP I eine hohe praktische Bedeutung zu.

Die juristischen und tatsächlichen Probleme liegen auf der Hand. Um nur einige zu nennen: Wie können unbestimmte Rechtsbegriffe wie „überflüssige Verletzungen“ und „unnötige Leiden“ objektiviert, konkretisiert und operabel definiert werden? Wie können sie an der anerkannten Gegengröße, der „militärischen Notwendigkeit“ gemessen werden? Wie können die Auswirkungen einer Waffe unter die Norm subsumiert werden, wenn vor Beginn der Erprobung noch keine Erfahrungen über ihre Auswirkungen vorliegen? Was müssen Staaten tun, um organisatorisch sicherzustellen, dass sie den Anforderungen des Art. 36 ZP I gerecht werden?

Dem kurz aufgerissenen komplexen Problemkreis widmet sich das vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) unterstützte SirUS-Projekt.² Es verfolgt zwei Anlie-

* Regierungsdirektor Dr. Stephan Weber, LL.M. (U.E.A.) ist Referent im Völkerrechtsreferat des Bundesministeriums der Verteidigung. Er hat im Januar 2001 am „Expert Meeting on Legal Reviews of Weapons and the SirUS Project“ des IKRK in Jogeny sur Vevey/Schweiz teilgenommen. Der Beitrag spiegelt die persönliche Auffassung des Verfassers wider.

¹ Für den Bereich der Bundeswehr liegt die Zuständigkeit für diese Feststellung bei dem Bundesministerium der Verteidigung (Völkerrechtsreferat).

² Das Akronym leitet sich her aus dem englischsprachigen Wortlaut des Art. 35 Abs. 2, den „Superfluous Injuries and Unnecessary Suffering“.

gen: Erstens, die Bestimmung objektiver, durch medizinische Erfahrungswerte getragene Kriterien für die Auslegung der Begriffe „überflüssige Verletzungen“ und „unnötige Leiden“. Zweitens, die Hilfestellung bei der Verbesserung und Vereinheitlichung der nationalen Prüfungsmechanismen zur Feststellung der völkerrechtlichen Zulässigkeit von Waffen gemäß Art. 36 ZP I.

II. Geschichte

Die Idee einer Erarbeitung von Kriterien auf der Basis medizinischer Erkenntnisse wurde erstmalig auf dem IKRK Symposium „The Medical Profession and the Effects of Weapons“ im Jahre 1996 vorgestellt.³ Große Unterstützung hat das Projekt in der Folgezeit vor allem in der medizinischen Fachwelt erhalten. Einem Aufruf der „World Medical Association“ im Oktober 1998, die Ergebnisse des SIrUS-Projekts zu unterstützen,⁴ sind bis zum 1. Januar 2000 14 internationale und nationale Medizingesellschaften, neun Universitäten und Institute, vier NGOs und 70 Einzelpersonen gefolgt.⁵ Auch auf der 27. International Conference of the Red Cross and Red Crescent, die im Herbst 1999 in Genf stattfand, kam dem SIrUS-Projekt, das auf einem der Workshops⁶ diskutiert wurde, besondere Beachtung zu. Im „Plan of Action for the years 2000-2003“, der insbesondere eine Verbesserung des Schutzes von Opfern bewaffneter Konflikte und Katastrophen bewirken soll, beschlossen die Mitglieder der Konferenz am 6. November 1999:

„States which have not done so are encouraged to establish mechanisms and procedures to determine whether the use of weapons, whether held in their inventories or being procured or developed, would conform to the obligations binding on them under international humanitarian law. States are encouraged to promote, where ever possible, exchange of information and transparency in relation to these mechanisms, procedures and evaluations. States and the ICRC may engage in consultations to promote these mechanisms, and in this regard analyse the extent to which the ICRC SIrUS Project Report to the 27th Conference and other available information may assist States.“⁷

Im Mai 2000 wurde daraufhin durch das IKRK ein Konsultationsprozess in Gang gesetzt, der im Januar 2001 in ein Treffen von Experten aus den Bereichen Recht, Medizin und Militär in Jogny sur Vevey, Schweiz, mündete. Mehrere Staaten wurden im Rahmen der Konsultationen durch Vertreter des IKRK zu vorbereitenden Gesprächen kontaktiert, fünf Staaten erstellten im Vorfeld schriftliche Kommentierungen.⁸

III. Idee

Das SIrUS-Projekt strebt, wie schon angedeutet, nach objektiven und nachvollziehbaren Kriterien für die Auslegung der Begriffe „überflüssige Verletzungen“ und „unnötige Leiden“ und bedient sich dabei eines medizinischen Ansatzes.⁹

Zu diesem Zwecke wurden medizinische Informationen über Verwundungen aus vergangenen bewaffneten Konflikten der letzten 50 Jahre statistisch ausgewertet und zwar hauptsäch-

lich nach den Kriterien der Art und Schwere der Verwundung, der Sterblichkeitsrate, der Dauer und Art der Heilbehandlung. Dazu wurde neben militärmedizinischen Publikationen vor allem das IKRK-Wundregister mit 26.636 Eintragungen (verwundete Kombattanten und Zivilisten) analysiert.¹⁰

Nach dieser Auswertung konnten zwei Arten von Waffen unterschieden werden: Auf der einen Seite die Waffen, die in herkömmlicher Weise durch Projektile oder durch Explosionen (Druck-, Splitter-, Brandwirkung etc.) verletzen. Auf der anderen Seite Waffen, die aufgrund ihrer Natur bzw. bedingt durch ihre Konstruktion (design-dependent), ganz spezifische Verwundungen verursachen oder auf bestimmte Gliedmaßen, Körperteile bzw. -funktionen zielen (z.B. explodierende Projektile, biologische oder chemische Waffen, Blendlaser, Antipersonenminen).

Dabei ergab die Statistik, dass bei der Verwendung der herkömmlichen Projektil- und Explosionswaffen (erste Gruppe) im Hinblick auf die Feld- und Hospitalsterblichkeit, auf die Entstehung besonders schwerer Wunden und auf die Behandelbarkeit durch etablierte medizinische und chirurgische Verfahren wiederkehrende Durchschnittswerte festgestellt werden konnten. In diesen Durchschnittswerten wird von den Befürwortern des SIrUS-Projekts nun die Grenze dessen gesehen, was im Hinblick auf Art. 35 Abs. 2 ZP I völkerrechtlich unbedenklich sein soll.

Damit ergaben sich aus den ermittelten statistischen Durchschnittswerten messbare Grenzwerte (SIrUS-Kriterien) für die Begriffe „überflüssige Verletzungen“ und „unnötige Leiden“, an denen sich neue Waffen messen lassen müssen. Demnach werden folgende Verletzungen bzw. Verletzungsfolgen als unüblich angesehen:

- andere Krankheiten als die, die aus einem physischen Trauma infolge einer Explosion oder Projektilverletzung resultieren,

³ Robin M. Coupland/Peter Herby, Review of the legality of weapons: a new approach, in: IRR 1999, S. 583, 585.

⁴ Resolution 20.1/98.

⁵ Annex 2 des Diskussionspapiers des IKRK „The SIrUS Project and reviewing the legality of new weapons“ vom 1. Januar 2000, <http://www.icrc.org/icrceng.nsf> (besucht am 24. August 2000).

⁶ Organisiert durch das IKRK, das Australische und das Dänische Rote Kreuz. Vgl. Tagungsbericht „The SIrUS Project and Reviewing the Legality of New Weapons“, http://www.redcross.int/en/conference/ws_reports/ws_report9.asp (besucht am 24. Februar 2002).

⁷ Plan of Action for the years 2000-2003, 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, <http://www.icrc.org/icrceng.nsf> (besucht am 27. Februar 2002), Final Goal 1.5, Actions Proposed, para. 21.

⁸ Deutschland, Finnland, Schweden, Großbritannien und die Vereinigten Staaten von Amerika.

⁹ Vgl. im Detail Robin M. Coupland/Peter Herby, a.a.O. (Fn. 3), S. 583, 585 f.; International Committee of the Red Cross (Hrsg.), The SIrUS Project – Towards a determination of which weapons cause “superfluous injury or unnecessary suffering”, Genf, 1997; Diskussionspapier des IKRK vom 1. Januar 2000, a.a.O. (Fn. 5).

¹⁰ Vgl. zur Methodik und zur Auswertung des IKRK-Wundregisters im Detail: International Committee of the Red Cross (Hrsg.), The SIrUS Project – Towards a determination of which weapons cause “superfluous injury or unnecessary suffering”, a.a.O. (Fn. 9), S. 15 ff.

- abnormale physiologische oder psychologische Zustände (andere als die, die als Folge von Traumata durch Explosionen oder Projektile erwartet werden können),
- dauerhafte Behinderungen, die typisch für die Art der Waffe sind,
- Entstellungen, die typisch für die Art der Waffe sind,
- eine Feldsterblichkeit von über 22% oder eine Hospitalsterblichkeit von über 5%,
- Wunden dritten Grades (nach der Wund-Klassifikation¹¹ des IKRK) in über 10% der Fälle,
- Auswirkungen, für die es keine anerkannte und überprüfte Heilbehandlung gibt, die in einem gut ausgerüsteten Feldhospital angewendet werden kann.

Wenn, so der Vorschlag des IKRK, eine Waffe konstruktionsbedingt Verletzungen oder Verletzungsfolgen der genannten Art verursacht, muss die militärische Notwendigkeit hiergegen abgewogen und festgestellt werden, ob derselbe Zweck nicht durch andere legale Mittel ohne solche Effekte erreicht werden kann.¹²

IV. Kritik

Das S_{Ir}US-Projekt ist bei aller Begeisterung und Zustimmung für das Anliegen, eine brauchbare Interpretationshilfe für die objektive Bestimmung der unbestimmten Rechtsbegriffe „überflüssige Verletzungen“ und „unnötige Leiden“ zu liefern, auf Kritik gestoßen. Insbesondere die Staaten, die sich an dem das Projekt begleitenden Konsultationsprozess beteiligt haben, meldeten – übrigens in sehr ähnlicher Weise – fundamentale Bedenken an.

Im Hinblick auf die Methodik des Ansatzes sind Zweifel angebracht, ob die zugrunde gelegten empirischen Daten und statistischen Erkenntnisse aus vergangenen Konflikten ein verallgemeinerungsfähiges und vor allem ein in die Zukunft projizierbares Bild ergeben.

So wurden bereits bezüglich der Verlässlichkeit und Aussagekraft des ausgewerteten Datenbestandes Bedenken geäußert. Immerhin wurden die Daten des IKRK-Wundregisters zu ganz anderen Zwecken und teilweise unter extremen Bedingungen durch IKRK-Hospitäler in Kriegs- oder Krisengebieten gesammelt. Auch hat eine Prüfung der nicht öffentlich zugänglichen Daten durch unabhängige Fachleute nicht stattgefunden. Die Daten treffen somit kaum Aussagen über wichtige Fragen wie die Qualität der sanitätsdienstlichen Versorgung oder den Zeitraum zwischen Verwundung und Einlieferung in ein Hospital.

Außerdem muss berücksichtigt werden, dass Verwundung und Tod in einem bewaffneten Konflikt auch von vielen anderen Faktoren als der Konstruktion der eingesetzten Waffen bestimmt werden. Ob und wie diese Faktoren in die S_{Ir}US-Kriterien eingeflossen sind, lässt sich nicht nachvollziehen und bleibt daher zweifelhaft: So sind diese Faktoren von Konflikt zu Konflikt unterschiedlich und sind daher nicht ohne weiteres auf andere Situationen übertragbar. Zu denken ist hier insbesondere an die Qualität der Ausrüstung der Parteien (z.B. Grad der Panzerung und des persönlichen Körper-

schutzes, Beweglichkeit), an die Natur des Konflikts (z.B. Beteiligung irregulärer Kräfte, Partisanen, Situation der Zivilbevölkerung), an die Bereitschaft der Akteure, sich bei der Kampfführung an den Regeln des humanitären Völkerrechts zu orientieren und an die operativen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen. Hierbei ist zu beachten, dass der Effekt einer Waffe durchaus auch von der Art ihrer tatsächlichen (eventuell völkerrechtswidrigen) Nutzung abhängen kann.

Noch stärker sind die Bedenken hinsichtlich der Verallgemeinerungsfähigkeit für die im S_{Ir}US-Projekt entwickelten Kriterien, die sich an den Überlebens- und Heilungschancen bei Verwundung orientieren. Hier kommt es wesentlich auf die konkrete Verfügbarkeit, Geschwindigkeit und Leistungsfähigkeit der sanitätsdienstlichen Erstversorgung, Weiterversorgung, medizinischer Logistik, Transportorganisation und Rehabilitationsmöglichkeiten an. Auch Witterung und klimatische Verhältnisse im Krisengebiet, sowie der durchschnittliche vorherige Gesundheitsstatus der verwundeten Personen dürfte eine Rolle spielen. Diese Faktoren können je nach Konflikt und beteiligten Parteien erheblich variieren. Überdies handelt es sich auch hierbei um externe Umstände, die in keinem Zusammenhang zu den verwendeten Waffen und ihrem konstruktionsbedingten Verletzungspotenzial stehen.

Der methodische Ansatz des S_{Ir}US-Projekts stößt besonders dann auf Schwierigkeiten, wenn es um die Beurteilung der völkerrechtlichen Zulässigkeit solcher Waffen geht, zu denen es noch keine empirischen medizinischen Daten oder Einsatzerfahrung gibt, oder die sich gar erst im Stadium der Entwicklung oder Erprobung befinden. Nur wenige S_{Ir}US-Kriterien lassen sich im Voraus durch gezielte Erprobung in aussagekräftiger Weise überprüfen. Selbst Beschussversuche können allenfalls die Art der Verletzung simulieren, nicht aber eine zahlenmäßige statistische Verteilung unter Einsatzbedingungen vorherbestimmen. Überspitzt ausgedrückt bedeutet dies, dass die S_{Ir}US-Kriterien erst dann beurteilt werden können, wenn durch den Einsatz der neuen Waffe in einem realen Konfliktfall eine ausreichende Menge statistischer Daten über Verletzungen, ihre Behandelbarkeit und eventuelle weiterreichende gesundheitliche Folgen gesammelt werden konnte. Die *Ratio* des Art. 36 ZP I liegt aber mit seiner Forderung nach einer rechtlichen Überprüfung „*bei der Prüfung, Entwicklung, Beschaffung oder Einführung*“ primär darin, inkriminierte Waffen erst gar nicht in die Arsenale und zur Verwendung kommen zu lassen.

Aus mehreren Gründen ist auch die rigide Grundprämisse als kritisch einzustufen, dass nämlich „herkömmliche“ Waffen grundsätzlich als völkerrechtskonform, neuartige Entwicklungen hingegen als bedenklich einzustufen sind:

Erstens ist nicht überzeugend dargelegt, warum gerade das statistische Mittel der Verwundungen in den Konflikten der

¹¹ Vgl. die detaillierte Beschreibung dieser Wund-Klassifikation bei *Robin M. Coupland*, *The Red Cross Classification of War Wounds: The E.X.C.F.V.M. Scoring System*, in: *World Journal of Surgery* 16 (1992), S. 910–917. Unter Wunden dritten Grades werden dort Wunden mit einer Öffnung von mehr als 10 cm und einer Wundhöhle definiert.

¹² Diskussionspapier des IKRK vom 1. Januar 2000, a.a.O. (Fn. 5).

letzten 50 Jahre zum Maßstab erhoben werden soll. Dies lässt außer Acht, dass sich die „herkömmlichen“ Waffen, die durch Projektile oder Explosionen verletzen, in den letzten Jahren auch im Hinblick auf ihr Verletzungspotenzial stetig weiterentwickelt haben. Damit ist nicht auszuschließen, dass auch Verletzungen durch solche Waffen, die – isoliert betrachtet – völkerrechtlichen Standards nicht mehr entsprechen, die Festlegung der statistischen Grenzwerte mit beeinflusst haben.

Zweitens kann die durch die SIrUS-Kriterien geschaffene Akzeptanz und Zementierung dessen, was in der Vergangenheit als „normal“ und „herkömmlich“ galt, die Entstehung und Fortentwicklung neuer gewohnheitsrechtlicher Standards behindern. Überdies ist denkbar, dass auch zukünftige völkervertragliche Prozesse, wie die Verabschiedung neuer Protokolle zum VN-Waffenübereinkommen,¹³ behindert werden können, wenn z.B. die künftig zu ächtende Waffe noch den SIrUS-Kriterien entspricht.¹⁴

Drittens muss die Gefahr gesehen werden, dass insbesondere das Kriterium, das auf „*abnormale physiologische oder psychologische Zustände*“ abstellt, zu einer sehr weitgehenden Beschränkung bei der Entwicklung sog. „nicht letaler Waffen“ (NLW) führen kann.¹⁵ Wenngleich das IKRK ausdrücklich darauf hingewiesen hat, dass das SIrUS-Projekt nicht die Ächtung oder das Verbot bestimmter Waffen und Einsatzmittel beabsichtigt, so muss doch zumindest eine Präjudizwirkung befürchtet werden.

Richtig ist auf jeden Fall, dass bei der Entwicklung von NLW die rechtlichen Voraussetzungen – und hier vor allem die des Art. 35 Abs. 2 ZP I – besonders aufmerksam und kritisch geprüft werden müssen. So lässt sich – wie das Beispiel von Blendlasern eindrucksvoll zeigt – von der „nicht-letalen“ Wirkung einer Waffe keineswegs automatisch auf die Einhaltung humanitärer Standards schließen. Richtig ist auch, dass bei der völkerrechtlichen Prüfung von NLW medizinische Erkenntnisse über die Art, Schwere, Dauer und Behandelbarkeit der intendierten Wirkung unerlässlich sind.¹⁶

Problematisch ist hingegen, in der „Neuartigkeit“ der Waffenwirkung („*abnormal physiological state or abnormal psychological state*“) zwangsläufig schon ein Indiz für eine Unvereinbarkeit mit dem Völkerrecht zu sehen. Das Gegenteil kann der Fall sein.¹⁷ So sind insbesondere im Rahmen von „low-intensity“-Einsätzen Situationen denkbar, in denen aus rechtlichen und humanitären Gründen dem Einsatz einer NLW der Vorzug vor dem Einsatz einer „herkömmlichen“ Waffe gegeben werden muss. Eine NLW, die den Gegner kurzfristig, reversibel und durch vergleichsweise harmlosen körperlichen Eingriff handlungsunfähig macht, etwa weil sie auf seine Sinnesorgane, seine Bewegungs- oder Handlungsfähigkeit einwirkt, würde jedoch im Sinne der SIrUS-Kriterien zweifelsohne einen abnormalen Zustand hervorrufen und wäre damit bedenklich.

Demnach ist das Kriterium des „*abnormalen physiologischen oder psychologischen Zustandes*“ viel zu unscharf,

zumal nicht deutlich wird, welche Verwundungen durch Projektile oder Explosionswaffen noch als „normal“ bewertet werden dürfen. In jedem Fall wäre es sinnvoll, das Merkmal qualitativ und quantitativ zu konkretisieren.

Schließlich darf bei dem Versuch, objektive Kriterien für die Begriffe „überflüssige Verletzungen“ und „unnötige Leiden“ zu finden, nicht übersehen werden, dass ein isoliertes, nur auf diese beiden normativen Merkmale konzentriertes Konzept zu kurz greifen würde. Vielmehr sind beide Aspekte vor dem Hintergrund der militärischen Notwendigkeit des Einsatzes der fraglichen Waffe zu beurteilen, aus der sich erst die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des Waffeneinsatzes ergeben.¹⁸ Dieses Erfordernis ist im SIrUS-Projekt zwar nicht unbeachtet geblieben, jedoch so stark in den Hintergrund getreten, dass dieser Punkt im Rahmen des Konsultationsprozesses allgemein kritisch vermerkt wurde.

V. Fazit

In Anbetracht der im Laufe des Konsultationsprozesses geäußerten Bedenken war es nicht überraschend, dass auf dem Expertentreffen in Jongny sur Vevey, Schweiz, vom 19.–21. Januar 2001 die kritischen Stimmen überwogen.¹⁹

Im Hinblick auf das Ziel des SIrUS-Projekts, objektive Beurteilungskriterien für die Begriffe „überflüssige Verletzungen“ und „unnötige Leiden“ zur Verfügung zu stellen, konnte lediglich ein Minimalkonsens erreicht werden. Geblieben ist zwar die Kernidee, bei der Anwendung des Art. 35 Abs. 2 ZP I die bisher erworbenen medizinischen Erfahrungswerte als einen Aspekt von mehreren zu nutzen, jedoch ohne strikte Bindung an die durch die SIrUS-Kriterien festgelegten Grenzwerte. Es wurde jedoch die Notwendigkeit einer besonders rigiden und multidisziplinär angelegten Überprüfung gemäß Art. 36 ZP I für den Fall anerkannt, dass Waffen durch andere Effekte als durch Explosionswirkung oder Projektile verletzen bzw. ungewöhnliche Verletzungsfolgen zeigen.²⁰

¹³ Übereinkommen von 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können.

¹⁴ *Wolff Heintschel von Heinegg* weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass ein völkerrechtliches Verbot von Waffen praktisch nur im Wege der vertraglichen Ächtung konkreter Waffenarten, wegen des nicht zu erreichenden Konsenses der Staatengemeinschaft aber kaum durch einen allgemeinen Grundsatz wie den Art. 35 Abs. 2 ZP I zu erreichen sei, in: *HuV-I* 1998, S. 240, 244.

¹⁵ Vgl. zu den völkerrechtlichen Grenzen von nichtletalen Waffen *Hans-Joachim Heintze*, Nichtletale Waffen und das humanitäre Völkerrecht, *S+F* 2000, S. 2 ff.; *Oliver Bringmann*, Nicht-letale Waffen: Der Königsweg des humanitären Völkerrechts, *HuV-I* 1999, S. 234 ff.

¹⁶ Ausführlich zum interdisziplinären Ansatz *Stephan Weber*, Nicht-letale Wirkmittel – Rechtliche Aspekte, in: Bundesakademie für Wehrverwaltung und Wehrtechnik (Hrsg.), Symposiumband „Wehrtechnisches Symposium „Nicht Letale Wirkmittel“, Dezember 2001, S. 1 ff.

¹⁷ Vgl. zu den humanitären Perspektiven *Friedhelm Krüger-Sprengel*, Non-Lethal Weapons – ein Gebot des humanitären Völkerrechts, in: *FS Dau*, S. 121, 134 f.

¹⁸ Vgl. hierzu *Stefan Oeter*, in: *Fleck* (Hrsg.), Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, S. 96 f.

¹⁹ Vgl. den Tagungsbericht des IKRK: *Isabelle Daoust*, ICRC Expert Meeting on Legal Reviews of Weapons and the SIrUS Project, *IRRC* 2001, 539 ff.

²⁰ *Isabelle Daoust*, a.a.O., S. 541 f.

Im Hinblick auf den zweiten Aspekt, nämlich durch das SIRUS-Projekt auf die Pflicht der Staaten zur Überprüfung ihrer Waffen im Sinne des Art. 36 ZP I hinzuweisen, einen Erfahrungsaustausch anzuregen und einem gemeinsamen Verständnis des Artikels näher zu kommen, kann die Initiative als Erfolg bewertet werden.

Die Sichtung unterschiedlicher nationaler Überprüfungsmechanismen am Beispiel Schwedens, Norwegens, Deutschlands und der Vereinigten Staaten von Amerika hat wichtige Detailkenntnisse hervorgebracht. Im Hinblick auf Zuständigkeiten, Prozedere, Umfang, Methodik und Transparenz hat sich eine große Bandbreite von Möglichkeiten offenbart. Dabei wurde deutlich, dass eine gewissenhafte rechtliche

Prüfung nur durch einen multidisziplinären Ansatz geleistet werden kann, der Erkenntnisse aus Technik, Medizin und Naturwissenschaften zusammenfasst und der das Prinzip der militärischen Notwendigkeit ausreichend berücksichtigt. Diese Prüfung muss so früh wie möglich erfolgen. Um den dafür notwendigen internationalen Austausch zu fördern, hat sich das Dänische Rote Kreuz die weitere Dokumentation und Auswertung nationaler Überprüfungsmechanismen zur Aufgabe gemacht.²¹ ■

²¹ Danish Red Cross' International Law Committee und Danish Red Cross (Hrsg.), *Reviewing the Legality of New Weapons* (revised edition), Kopenhagen 2000. Eine weiter überarbeitete Version ist noch für das Jahr 2002 geplant.

Die Raketenangriffe auf das Saddam-Hospital in Bagdad im Rahmen der Operation „Wüstenfuchs“

Sebastian M. Seidel*

I. Beschießung des Krankenhauses und Entwicklung des Schutzes ziviler Sanitätseinheiten

1. Die Problemstellung

In Resolution 687 (1991) hatte der UN-Sicherheitsrat dem Irak die Vernichtung seiner Bestände an chemischen und biologischen Waffen sowie an ballistischen Flugkörpern mit einer Reichweite von mehr als 150 km auferlegt.¹ Die Erfüllung dieser Auflage war Voraussetzung für die Feuereinstellung im Zweiten Golfkrieg zwischen Irak und den mit Kuwait kooperierenden Staaten und sollte durch eine eigens geschaffene Sonderkommission (UNSCOM) kontrolliert werden. Ständige Behinderungen der Inspektoren der UNSCOM und der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) durch den Irak aber brachten deren Tätigkeit schließlich vollständig zum Erliegen.² Diese Behinderungen der Arbeit der Inspektoren bewogen die USA und Großbritannien dazu, Irak im Dezember 1998 militärisch anzugreifen.³

Als am 16. Dezember 1998 eine Koalition aus britischen und US-amerikanischen Streitkräften eine als Operation „Wüstenfuchs“ bezeichnete Serie von Luftangriffen begann, wandte sich US-Präsident *Bill Clinton* in einer Fernsehansprache an das amerikanische Volk:

„Guten Abend. Heute habe ich den amerikanischen Streitkräften befohlen, Militär- und Sicherheitsziele im Irak anzugreifen. Britische Streitkräfte sind ebenfalls daran beteiligt. Ihre Mission ist es, die nuklearen, chemischen und biologischen Waffenprogramme des Irak und seine Fähigkeit zur Bedrohung seiner Nachbarn anzugreifen.“⁴

Ziel der Operation war es, durch gezielte militärische Schläge gegen das irakische Waffenarsenal dessen Fähigkeit, seine Nachbarn mit konventionellen und nichtkonventionellen Waf-

fen zu bedrohen, zu verringern.⁵ Obwohl „*der Streit (...) nicht dem irakischen Volk*“⁶ galt, war durch den Einsatz militärischer Gewalt zu erwarten, dass es auch zu Opfern unter der Zivilbevölkerung und zu Schäden an zivilen Objekten kommen könnte. Auf diese mögliche Konsequenz wies US-Präsident *Bill Clinton* in einer ersten Fernsehansprache hin:

„(...) Wenn immer sich amerikanische Streitkräfte der Gefahr in den Weg stellen, riskieren wir den Verlust von Leben. Und während unsere Angriffe sich auf Iraks militärische Einrichtungen konzentrieren, wird es unbeabsichtigt irakische Opfer geben. Tatsächlich hat Saddam in der Vergangenheit absichtlich irakische Zivilisten gefährdet, in einem zynischen Versuch, die Meinung der Weltöffentlichkeit zu seinen Gunsten zu ändern. Wir müssen darauf vorbereitet sein (...).“⁷

* Sebastian M. Seidel ist Rechtsreferendar am LG Bochum und Lehrbeauftragter für Europarecht an der Ruhr-Universität Bochum.

¹ UN Doc. S/RES/687 vom 3. April 1991, para. 8. Zu den Abrüstungspflichten, die dem Irak auferlegt wurden, s. z.B. *Thilo Marauhn*, *The Implementation of Disarmament and Arms Control Obligations Imposed upon Iraq by the Security Council*, in: ZaöRV 52 (1992), S. 781–799.

² Report of the Executive Chairman on the Activities of the Special Commission Established by the Secretary-General Pursuant to Paragraph 9 (b) (i) of Resolution 687 (1991); UN Doc. S/1999/401 vom 9. April 1999.

³ Letter Dated 16 December from the Chargé d’Affaires A. I. of the United States Mission to the United Nations Addressed to the President of the Security Council; UN Doc. S/1998/1181 vom 16. Dezember 1998. Letter Dated 16 December 1998 from the Permanent Representative of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations Addressed to the President of the Security Council; UN Doc. S/1998/1182 vom 16. Dezember 1998.

⁴ S. den Wortlaut der Fernsehansprache von US-Präsident *Bill Clinton*, Die Welt muss fest gegen die Feinde des Friedens zusammenstehen, FAZ vom 18. Dezember 1998, S. 10.

⁵ Presseerklärung von US-Verteidigungsminister *William S. Cohen* vom 20. Dezember 1998, zitiert in: FAZ vom 21. Dezember 1998, S. 1.

⁶ Erklärung des britischen Premierministers *Tony Blair* zum Militäreinsatz, Wir haben zahllose diplomatische Versuche auf jeder Ebene unternommen, FAZ vom 18. Dezember 1998, S. 10.

⁷ Fernsehansprache *Clintons*, a.a.O. (Fn. 4), S. 10.

Angesichts erster Bilder von Raketen, die computergesteuert einwandfrei ihr Ziel finden, wurde anfänglich gleichwohl der Eindruck erweckt, eine nahezu an „chirurgischen“ Maßstäben messbare, allein gegen militärische Ziele gerichtete Kriegführung sei möglich. Bald aber rückten auch Meldungen über Schäden an zivilen Objekten und an medizinischen Einrichtungen ins Blickfeld der Öffentlichkeit. So berichtete „Caritas International“ am 18. Dezember 1998, dass bei Raketenangriffen im Rahmen der Operation „Wüstenfuchs“ auch eine Reihe von Krankenhäusern in Bagdad getroffen worden sei.⁸ Der Meldung zufolge war u.a. die landesweit größte Klinik, das Saddam-Hospital, zumindest indirekt von den Auswirkungen der Angriffe betroffen. Über die Schäden an medizinischen Objekten hinaus sei es zu hohen Schäden in umliegenden, reinen Wohngebieten gekommen.⁹

Im Folgenden soll nicht der Frage nachgegangen werden, ob sich die Operation „Wüstenfuchs“ im Einklang mit den völkerrechtlichen Normen über die Zulässigkeit des Einsatzes von Waffengewalt befunden hat, also insbesondere der Frage, ob ein Mandat des UN-Sicherheitsrats für den Waffeneinsatz erforderlich war und dieses vorlag.¹⁰ Der Beitrag zielt vielmehr auf eine Betrachtung aus der Perspektive des humanitären Völkerrechts. Genauer gesagt lautet die Frage: Wie wurden und werden medizinische Einrichtungen, wie zivile Krankenhäuser, durch das humanitäre Völkerrecht gegen Angriffe geschützt? Wie sind die Auswirkungen der Luftangriffe auf ein Krankenhaus, wie das Saddam-Hospital, völkerrechtlich zu beurteilen? Welche Bedeutung kommt bei dieser Bewertung den vier Genfer Abkommen zum Schutz der Kriegsgesunden von 1949 zu?

2. Entwicklung des Schutzes ziviler Sanitätseinheiten unter Berücksichtigung des Luftkriegsrechts

a) Erste Lösungsansätze im Genfer Recht

Die Anstrengungen zum Schutz der Kriegsgesunden, die im Anschluss an die Schlacht von Solferino 1859 durch *Henri Dunant* in Gang gebracht wurden, verstanden den Krieg als eine Auseinandersetzung zwischen den Streitkräften der beteiligten Staaten. Alle Bemühungen um eine Humanisierung des Krieges und um den Schutz seiner Opfer bezogen sich konsequenterweise allein auf diejenigen Opfer, die den Streitkräften angehörten, sowie auf die zu ihrer Behandlung erforderlichen Einrichtungen und Personen. Entsprechende völkerrechtliche Regelungen über den Schutz militärischer Sanitätseinrichtungen vor den Auswirkungen der Kampfhandlungen reichen bis in das erste Genfer Abkommen, die Konvention zur Verbesserung des Loses der verwundeten Soldaten der Armeen im Felde vom 22. August 1864, zurück. In Art. 1 Abs. 1 kam dem Schutz medizinischer Einrichtungen der Streitkräfte eine zentrale Stellung zu:

„Ambulances and military hospitals shall be recognized as neutral, and as such, protected and respected by the belligerents as long as they accommodate wounded and sick.“¹¹

Ziel des Abkommens war es, die Sanitätsdienste durch ihre Neutralisierung aus dem Kampfgeschehen herauszuhalten. In

der Idee der „Neutralität“ bestand zugleich eines der wesentlichen Defizite des Übereinkommens: Die Bezeichnung war bei Sanitätseinheiten, die den Streitkräften einer der Konfliktparteien angehören, wenig aussagekräftig.¹² Als die Staaten dieses Problem erkannten, unternahmen sie Bemühungen zur Verbesserung des Schutzes. Diese Aktivitäten führten zur Neuformulierung einer Vorschrift, die als Art. 6 in das Folgeabkommen vom 6. Juli 1906 einging:

„Mobile sanitary formations (i.e., those which are intended to accompany armies in the field) and the fixed establishments belonging to the sanitary services shall be protected and respected by the belligerents.“¹³

Mit der Neuformulierung waren die Oberbegriffe der beweglichen Einheit und der ortsfesten Einrichtung eingeführt worden. Der vage Ausdruck der Neutralität war gestrichen und ganz durch die Begriffe des Schonens („respect“) und Schützens („protect“) ersetzt worden.¹⁴ Da der Schutz der verwundeten Soldaten alleiniges humanitäres Leitmotiv geblieben war, war ein umfassender Schutz aller wehrlosen Kriegsgesunden nicht erzielt worden.

b) Erste Lösungsansätze im Haager Recht

Im Gegensatz zum Genfer Recht enthielt die (I.) Haager Landkriegsordnung von 1899¹⁵ bereits wenige, aber explizite Vorschriften über den Schutz von Zivilpersonen und von Privateigentum. Die Regelungen fanden zunächst nur auf den Landkrieg Anwendung.¹⁶ Erst mit der Neuformulierung der Haager Landkriegsordnung auf der zweiten Friedenskonferenz

⁸ Pressemitteilung des Deutschen Caritasverbandes, Caritas International, 18. Dezember 1998. Vgl. ferner die dpa-Pressemitteilung vom 18. Dezember 1998.

⁹ Caritas International, 18. Dezember 1998; dpa-Pressemitteilung, 18. Dezember 1998.

¹⁰ S. zu dieser Frage u.a. die Beiträge von *Ulrich Fastenrath*, Militärschlag ohne Ermächtigung: Der Sicherheitsrat hätte einen Beschluss fällen müssen, in: FAZ vom 19. Dezember 1998; *Marc Weller*, Auf dem Weg zu einer imperialen Machtordnung der Welt? Vereinigte Staaten untergraben die Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen, in: FAZ vom 21. Dezember 1998; und *Rex J. Zedalis*, Dealing with the Weapons Inspection Crisis in Iraq, ZaöRV 59 (1999), S. 37–50. Zur Vorgeschichte s. z.B. *Hans-Joachim Heintze*, Irak: Dürfen die USA bombardieren?, BO-Fax Nr. 187 vom 30. Januar 1998; und *Marc Weller*, The Threat or Use of Force in a Unipolar World: The Iraq Crisis of Winter 1997/98, International Peacekeeping 4 (1998), S. 63–71.

¹¹ Abgedruckt bei *Dietrich Schindler/Jiri Toman* (eds.), *The Laws of Armed Conflicts*, 3. Aufl., Genf 1988, No. 36.

¹² Ferner bedeutete das Erfordernis der Anwesenheit von Verwundeten und Kranken als konstitutives Tatbestandsmerkmal eine entscheidende Schwäche der Schutzregelung. Bei Abwesenheit entsprechender Personen wurden die Einrichtungen legitime Ziele militärischer Operationen. S. zum Gesamtkomplex *Paul des Gouttes*, *La Convention de Genève du 27 Juillet 1929*, Commentaire, Genf 1930, S. 40–41.

¹³ *Dietrich Schindler/Jiri Toman* (eds.), a.a.O. (Fn. 11), No. 40.

¹⁴ Zu den Motiven für die einzelnen Änderungen s. bei *Paul des Gouttes*, a.a.O. (Fn. 12), S. 40.

¹⁵ Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs vom 29. Juli 1899 nebst Anlage („[I.] Haager Landkriegsordnung“); RGBl. 1901, S. 423.

¹⁶ Dem Einsatz erster Luftfahrzeuge als Mittel der Kriegführung begegnete man mit ihrer Ächtung in einer Deklaration über das Verbot des Abwurfs von Geschossen und Sprengstoffen aus Luftschiffen. Vgl. die „Declaration to Prohibit the Launching of Projectiles and Explosives from Balloons and Other Methods of Similar Nature“ vom 29. Juli 1899; abgedruckt bei *Dietrich Schindler/Jiri Toman* (eds.), a.a.O. (Fn. 11), No. 22.

renz von 1907 nahmen Staaten auch den Luftkrieg als Faktum und bemühten sich, seinen Auswirkungen rechtlich Schranken zu setzen. So sieht Art. 25 HLKO für Angriffe auf unverteidigte Stätten vor:

„Es ist untersagt, unverteidigte Städte, Dörfer, Wohnstätten und Gebäude, mit welchen Mitteln es auch sei (Hervorhebung d. Verf.), anzugreifen oder zu beschießen.“¹⁷

Unverteidigte Orte, die dem Eroberer keinen Widerstand boten, sollten demnach ohne Bombardierung oder Zerstörung in Besitz genommen werden. Wenn aber aufgrund von Widerstand bei der Einnahme einer Stadt ihre Bombardierung erforderlich war, so sollten nach Art. 27 HLKO dennoch

„(...) alle erforderlichen Vorkehrungen getroffen werden, um (...) die Hospitäler und Sammelplätze für Kranke und Verwundete soviel wie möglich zu schonen, vorausgesetzt, daß sie nicht gleichzeitig zu einem militärischen Zwecke Verwendung finden“.

Noch während die Regelungen der Haager Landkriegsordnung entstanden, brachte der verstärkte Einsatz von Luftfahrzeugen weitreichende Veränderungen im Kriegsbild mit sich. Die voranschreitende Entwicklung in der Flugtechnik ermöglichte nun eine Bombardierung von Orten, die nicht entlang einer umkämpften Frontlinie, sondern weit im gegnerischen Hinterland lagen. Mit diesem Wandel in der Kriegführung hatte der Begriff der „unverteidigten Stadt“ seine Bedeutung verloren.¹⁸

c) Der strategische Luftkrieg im Ersten Weltkrieg und seine Folgen

Im Ersten Weltkrieg wurden die Schwächen des geltenden Völkerrechts beim Schutz der Zivilbevölkerung und von zivilen Objekten offenbar. Die Praxis orientierte sich nicht mehr an den Art. 25 ff. HLKO, sondern folgte der anglo-amerikanischen Militärdoktrin, die den Luftkrieg als eigenständigen, strategischen Luftkrieg verstand. Dieses Konzept war am Begriff vom „militärischen Objekt“¹⁹ ausgerichtet, das auch außerhalb des Bereichs von Bodenoperationen im feindlichen Hinterland angegriffen wurde.²⁰ Unvermeidliche Konsequenz der Luftangriffe auf militärische Ziele waren weitreichende Zerstörungen im zivilen Bereich.

Der Konzeptionswandel von der „unverteidigten Stadt“ zum „militärischen Objekt“ schlug sich in einem ersten Versuch, das Luftkriegsrecht umfassend zu regeln, den Haager Luftkriegsregeln, nieder. Diese 1923 vorgelegten Bestimmungen enthielten eine abschließende Aufzählung militärischer Objekte, die (rechtmäßig) zerstört werden durften, wenn ihre Vernichtung für den Angreifer einen bedeutenden militärischen Vorteil darstellte.²¹ Der militärische Befehlshaber hatte dabei alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um Krankenhäuser so weit wie möglich von den Auswirkungen der Luftangriffe auf militärische Ziele auszunehmen.²² Die Haager Luftkriegsregeln sind indes nie vertraglich geltendes Völkerrecht geworden. Ein Grund für ihre Ablehnung war in der restriktiven Regelung von Kollateralschäden zu sehen. So verbot ihr Art. 24 Abs. 3 S. 2 die Bombardierung militärischer

Objekte dann, wenn dabei auch die Zivilbevölkerung betroffen wurde, ohne dass der Verhältnismäßigkeit von militärischem Vorteil zu unerwünschter Nebenfolge Bedeutung zukam.²³ Auch weitere Versuche der Folgezeit, den Luftkrieg spezifischen Regelungen zu unterwerfen, scheiterten.

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz hatte sowohl die Defizite im Genfer Recht, wie auch den Wandel im Kriegsbild erkannt und bemühte sich ab dem Jahr 1921 verstärkt, den generellen Schutz von Zivilpersonen gegen die Auswirkungen von Kampfhandlungen zu verbessern.²⁴ Aufgrund erheblicher Widerstände gegen eine Kodifikation gelang es dem IKRK im Jahr 1929 gleichwohl nicht, den Entwurf eines entsprechenden Übereinkommens der Genfer Diplomatischen Konferenz zur Annahme vorzulegen. Das (I.) Genfer Abkommen vom 27. Juli 1929²⁵ wiederholte allein die bereits im vorhergehenden Übereinkommen enthaltene Regelung über den Schutz militärischer Sanitätseinheiten (Art. 6); Vorschriften über den Schutz ziviler Einheiten enthielt es nicht. Ein überarbeiteter Entwurf einer Zivilschutzkonvention sollte einer für das Jahr 1940 angesetzten Diplomatischen Konferenz präsentiert werden. Diese konnte aber nach Ausbrechen des Zweiten Weltkriegs nicht mehr stattfinden.

d) Der Zweite Weltkrieg und die Folgejahre

Die Kriegsergebnisse der Jahre 1939 bis 1945 führten der Weltöffentlichkeit nicht nur die Unzulänglichkeit der allgemeinen Regeln zum Schutz der Zivilbevölkerung vor Augen,²⁶ sie unterstrichen nochmals die Regelungslücken im

¹⁷ IV. Haager Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs vom 18. Oktober 1907 nebst Anlage („Haager Landkriegsordnung“); RGBI. 1910, S. 107.

¹⁸ S. im Einzelnen *Louise Doswald-Beck*, The Value of the 1977 Geneva Protocols for the Protection of Civilians, in: *Michael A. Meyer* (ed.), *Armed Conflict and the New Law: Aspects of the 1977 Geneva Protocols and the 1981 Weapons Convention*, London 1989, S. 137–172 (140–141).

¹⁹ Dazu *Friedrich A. von der Heydte*, Military Objects, in: *Rudolf Bernhardt* (ed.), *EPIL III*, Amsterdam u.a. 1997, S. 397–400; zum Gegenbegriff *Albrecht Randelzhofer*, Civilian Objects, in: *Rudolf Bernhardt* (ed.), *EPIL I*, Amsterdam u.a. 1992, S. 603–606.

²⁰ *Albrecht Randelzhofer*, Flächenbombardements und Völkerrecht, in: *Heinrich Kipp/Franz Mayer/Armin A. Steinkamm* (Hrsg.), *Um Recht und Freiheit*, FS *Friedrich A. von der Heydte*, Berlin 1977, S. 471–493 (474). S. auch *Eberhard Spetzler*, Luftkrieg und Menschlichkeit, Göttingen 1956, S. 128, der auf den Ursprung des Konzepts im Zusammenhang mit der Beschießung von Küsten von See aus hinweist.

²¹ „Hague Regulations of Air Warfare“ vom Februar 1923, Art. 23. Abgedruckt bei *Dietrich Schindler/Jiri Toman* (eds.), a.a.O. (Fn. 11), No. 24. S. auch die Aufzählung der militärischen Objekte bei *Friedrich A. von der Heydte*, a.a.O. (Fn. 20), S. 399.

²² *Ibid.*, Art. 25.

²³ S. im Einzelnen *Albrecht Randelzhofer*, a.a.O. (Fn. 20), S. 476–477.

²⁴ Zu den Bemühungen um den Schutz der Zivilbevölkerung vgl. beispielhaft *Jean S. Pictet* (ed.), *The Geneva Conventions of 12 August 1949*, Commentary IV, Genf 1958, S. 3 ff. (4).

²⁵ *Dietrich Schindler/Jiri Toman* (eds.), a.a.O. (Fn. 11), No. 43.

²⁶ *Louise Doswald-Beck*, a.a.O. (Fn. 18), S. 144–145, erinnert daran, dass es bei den Luftangriffen Ende Juli 1943 auf Hamburg 50.000 Tote gab, im Februar 1945 bei den Angriffen auf Dresden 135.000 Tote. Diese Angriffe waren nicht nur eine Reaktion auf deutsche Luftangriffe; ihnen lag auch ein Wandel in der Kriegführung zugrunde. *Albrecht Randelzhofer*, a.a.O. (Fn. 20), S. 478–479, weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass England mit Kabinettsbeschluss vom 11. Mai 1940 dem britischen Bomber-Command zunächst das Hinterland für Flächenbombardements freigegeben hatte, später wurde die Zivilbevölkerung sogar zum „Ziel“ der Angriffe erklärt. Eine ausführliche Darstellung der Entwicklung des Luftkriegs findet sich bei *Spetzler*, a.a.O. (Fn. 20), S. 252.

Luftkriegsrecht und damit letztlich auch im Regime zum Schutz von zivilen Hospitälern. Einige Konfliktparteien hatten Anstrengungen unternommen, ihre Zivilkrankenhäuser durch eine „Militarisierung“ in den Schutzbereich des (I.) Genfer Abkommens zu bringen.²⁷ Ferner vereinbarten einzelne Staaten, u.a. Italien und Deutschland, bilateral Regelungen über die Kennzeichnung ihrer Hospitäler und markierten diese mit einem roten Quadrat auf weißem Grund.²⁸ Diese Kennzeichnungsregeln kamen jedoch nicht zu verbreiteter Anerkennung. Mit der Erkenntnis, dass unter der gewandelten Kriegführung vor allem Zivilisten Opfer bewaffneter Auseinandersetzungen wurden, erschien eine Verbesserung ihrer Rechtsstellung dringend geboten.

Das IKRK machte unmittelbar nach Kriegsende den allgemeinen Schutz der Zivilbevölkerung zu seinem zentralen Anliegen und diskutierte auf verschiedenen Ebenen unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten auch zur Verbesserung des Schicksals ziviler Hospitäler.²⁹ Die Bemühungen des IKRK führten mit Annahme des (IV.) Genfer Abkommens von 1949, mit dessen Teil II (Art. 13 bis 26) erstmals Regelungen über den Schutz der Zivilbevölkerung gegen bestimmte Kriegsfolgen in das Genfer Recht aufgenommen wurden, zum Erfolg. Die Bestimmungen umfassen den Schutz von zivilen Verwundeten und Kranken (Art. 16), zivilen Krankenhäusern (Art. 18) sowie von zivilem medizinischen Personal (Art. 20) und sehen auch für den zivilen Bereich die Verwendung des roten Kreuzes auf weißem Grund als Schutzzeichen vor. Mit diesen Vorschriften war ein weitreichendes Regime zum Schutz ziviler Opfer internationaler bewaffneter Konflikte geschaffen worden.

Gleichwohl sind auch die Regelungen der Genfer Abkommen von 1949 lückenhaft. Während sich der Schutz für den vom I. Abkommen geregelten militärischen Bereich auf alle Formen von Sanitätseinheiten erstreckt, schützt das IV. Abkommen mit den zivilen Krankenhäusern in Art. 18 nur eine bestimmte Form von Sanitätseinrichtungen. Diese nicht zu übersehende Lücke wurde für internationale bewaffnete Konflikte durch das Zusatzprotokoll I von 1977 geschlossen, das zivile Einheiten in ihrem Schutz militärischen gleichstellt.³⁰ Mit diesen Regelungen waren insgesamt bei der „Genfer Diplomatischen Konferenz zur Neubestätigung und Weiterentwicklung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts“ nochmals beachtliche Fortschritte beim Schutz ziviler Objekte, insbesondere auch von Sanitätseinheiten, erzielt worden.³¹

Ein Versuch, den Luftkrieg und seine Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung spezifisch zu regeln, war nochmals mit dem vom IKRK ausgearbeiteten „Entwurf von Regeln zur Einschränkung der Gefahren, denen die Zivilbevölkerung in Kriegszeiten ausgesetzt ist“ unternommen worden. Die Grundsätze, die von der 19. Internationalen Rotkreuzkonferenz 1957 in Neu-Delhi gebilligt wurden, sind jedoch aufgrund von Widerstand gegen ihren weitreichenden Regelungsgehalt niemals vertraglich geltendes Völkerrecht geworden.³²

II. Die Genfer Abkommen von 1949 und der Schutz ziviler Objekte

1. Anwendbarkeit von humanitärem Völkerrecht

Der vorliegende Fall berührt zunächst die Frage nach der sachlichen Anwendbarkeit humanitären Völkerrechts. Die Anwendbarkeit der Genfer Abkommen ergibt sich aus den gemeinsamen Art. 2 Abs. 1 GA I-IV. Sie lauten:

„Außer den Bestimmungen, die bereits in Friedenszeiten durchzuführen sind, findet das vorliegende Abkommen Anwendung in allen Fällen eines erklärten Krieges oder eines anderen bewaffneten Konflikts, der zwischen zwei oder mehreren der Hohen Vertragsparteien entsteht, auch wenn der Kriegszustand von einer dieser Parteien nicht anerkannt wird.“

Die Genfer Abkommen kommen demnach zur Anwendung in Fällen „eines erklärten Krieges oder eines anderen bewaffneten Konflikts“. Mit dieser Formulierung stellt Art. 2 Abs. 1 GA I-IV den Kriegsbegriff neben den Terminus des bewaffneten Konflikts, systematisch geht jedoch der Begriff vom erklärten Krieg als Sonder- bzw. Beispielsfall im allgemeinen Ausdruck vom bewaffneten Konflikt („oder eines anderen (Hervorhebung d. Verf.) bewaffneten Konflikts“) auf.³³ Die Genfer Abkommen könnten mithin aufgrund einer Kriegserklärung einschlägig sein. Auch wenn die Abgabe einer Kriegserklärung, einer einseitigen empfangsbedürftigen Willenserklärung³⁴, bis zum Ersten Weltkrieg noch gän-

²⁷ Jean S. Pictet (ed.), a.a.O. (Fn. 24), S. 142. Lucie Odier berichtet darüber, dass es in einigen Staaten üblich gewesen sei, zivile Hospitäler im Kriegsfall zu requirieren, um diese unter den Schutz des I. Genfer Abkommens zu bringen. Lucie Odier, La protection des hôpitaux civils et de leur personnel en temps de guerre, RICR 34 (1952), S. 541–549 (542).

²⁸ Jean S. Pictet (ed.), a.a.O. (Fn. 24), S. 142; Deutsches Rotes Kreuz (Hrsg.), Der Schutz der Zivilkrankenhäuser und ihres Personals (Bearbeiter: Hans Giani), Bonn 1980, S. 19–20.

²⁹ Drei Lösungsmöglichkeiten kristallisierten sich heraus: Ausdehnung des Schutzes des I. Abkommens auch auf zivile Verwundete und Kranke; Schaffung eines eigenen Abkommens für zivile Verwundete und Kranke oder Schaffung von Vorschriften über den Schutz von zivilen Krankenhäusern als Teil eines Abkommens über den Schutz von Zivilpersonen im bewaffneten Konflikt. Kernpunkte der Diskussion waren die Fragen, ob zivile Krankenhäuser berechtigt sein sollten, das rote Kreuz auf weißem Grund als Schutzzeichen zu führen, und wer die Hospitäler zur Führung des Zeichens ermächtigen sollte. S. die Einzelheiten bei Oscar M. Uhler, Les hôpitaux civils et leur personnel, RICR 35 (1953), S. 610–634 (613–615).

³⁰ Schließlich wurde mit Art. 11 des Zusatzprotokoll II von 1977 erstmals auch eine Regelung zum Schutz von Sanitätseinheiten in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten geschaffen. S. dazu Yves Sandoz/Christophe Swinarski/Bruno Zimmermann (eds.), Commentary on the Additional Protocols, Genf 1987, Art. 11 AP II, Rdn. 4707 ff.

³¹ S. im Einzelnen Michael Bothe/Knut Ipsen/Karl Josef Partsch, Die Genfer Konferenz über humanitäres Völkerrecht – Verlauf und Ergebnisse, in: ZaöRV 38 (1978), S. 1–157.

³² Zu den Delhi-Regeln s. beispielsweise Albrecht Randelzhofer, a.a.O. (Fn. 20), S. 481–482.

³³ Knut Ipsen, Zum Begriff des „internationalen bewaffneten Konflikts“, in: Jost Delbrück/ Knut Ipsen/Dietrich Rauschning (Hrsg.), Recht im Dienst des Friedens, FS Eberhard Menzel, Berlin 1975, S. 405–425 (421); Volker Epping, Die Entwicklung und Bedeutung des Kriegsbegriffs für das Völkerrecht, HuV-I 3 (1991), S. 99–106 (99).

³⁴ Zur Bedeutung der Kriegserklärung s. Art. 1 des (III.) Haager Abkommens über den Beginn der Feindseligkeiten vom 18. Oktober 1907; RGBl. 1910, S. 82:

„Die Vertragsmächte erkennen an, daß die Feindseligkeiten unter ihnen nicht beginnen dürfen ohne eine vorausgehende unzweideutige Benachrichtigung, die entweder die Form einer mit Gründen versehenen Kriegserklärung oder die eines Ultimatums mit bedingter Kriegserklärung haben muß.“

gige Staatenpraxis gewesen sein dürfte, dürfte die Forderung nach einer derartigen Erklärung heute obsolet sein.³⁵ Dieser historischen Entwicklung entspricht es, dass eine Kriegserklärung vor Beginn der Kampfhandlungen hier weder von Seiten der britisch-amerikanischen Koalition, noch von irakischer Seite abgegeben wurde.

Die Anwendbarkeit humanitären Völkerrechts könnte sich gleichwohl aus dem Vorliegen eines bewaffneten Konflikts zwischen mehreren Vertragsparteien der Genfer Abkommen, einem internationalen bewaffneten Konflikt³⁶, ergeben. Im Gegensatz zum Kriegsbegriff stellt der Ausdruck „bewaffneter Konflikt“, der in den Genfer Abkommen nicht definiert wurde, auf den faktischen Beginn bewaffneter Auseinandersetzungen ab. Maßgeblich ist der objektiv vorliegende Einsatz militärischer Gewalt, also der „erste Schuss“, und nicht, wie die Parteien ihr Verhalten bezeichnen bzw. ob sie subjektiv der Ansicht sind, durch ihr Verhalten einen Krieg zu führen.³⁷ Anders gewendet, liegt ein die Anwendbarkeit humanitären Völkerrechts auslösender bewaffneter Konflikt mit jedem Einsatz einer Waffe gegen den völkerrechtlich geschützten Bereich des Konfliktgegners vor.³⁸ Der hier in Rede stehende Angriff ist Teil der Gesamtoperation „Wüstenfuchs“. Im Rahmen dieser Operation haben die USA und Großbritannien zwischen dem 16. und 19. Dezember 1998 auf irakische Stellungen mit Massenvernichtungswaffen und auf andere militärische Einrichtungen gerichtete Raketenangriffe unternommen. Sie charakterisierten diese Angriffe als

„(...) a necessary and proportionate response to the continued refusal of the Iraqi Government to comply with the resolutions of the Security Council and the threat to international peace and security which Iraq's non-compliance represents. (...)“

*(T)he coalition today exercised the authority given by the Security Council (...) to employ all necessary means to secure compliance with the Council's resolutions and to restore international peace and security in the area“.*³⁹

Unter dem Leitmotiv, die Erfüllung der Resolutionen des UN-Sicherheitsrats zu sichern und so den internationalen Frieden und die Sicherheit in der Region wiederherzustellen, war die Operation in den Augen ihrer Beteiligten auf die Beseitigung eines widerrechtlichen Zustands durch Wiederherstellung der internationalen Ordnung gerichtet. Eine solche Absicht entbindet die Mitwirkenden gleichwohl nicht, ihre Pflichten nach humanitärem Völkerrecht zu beachten. Es ist deshalb irrelevant, ob der Griff zur Waffe im Sinne einer „internationalen Polizeimaßnahme“ erfolgt, um der Herstellung eines früheren rechtmäßigen Zustands zu dienen.⁴⁰ Dass der Koalition die Bedeutung des humanitären Völkerrechts für die Militäroperation „Wüstenfuchs“ bewusst war, kommt implizit in den Schreiben der Missionschefs an den Präsidenten des UN-Sicherheitsrats zum Ausdruck: So formuliert der amerikanische Chargé d'Affaires a.i. Peter Burleigh: „In carrying out this action, our forces (...) have made every possible effort to avoid civilian casualties and collateral damage.“⁴¹ Der Ständige Vertreter Groß-

britanniens und Nordirlands Jeremy Greenstock weißt darauf hin, dass „(t)argets have been carefully chosen to avoid civilian casualties“.⁴²

Schließlich könnte das Zusatzprotokoll I von 1977, das hinsichtlich seines sachlichen Anwendungsbereichs Bezug auf Art. 2 der Genfer Abkommen nimmt, gemäß seinem Art. 1 Abs. 3 hier einschlägig sein:

„(3) Dieses Protokoll, das die Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zum Schutz der Kriegsgesopfer ergänzt, findet in den Situationen Anwendung, die in dem diesen Abkommen gemeinsamen Artikel 2 bezeichnet sind.“

Der Anwendungsbereich von Zusatzprotokoll I ist insoweit mit dem Anwendungsbereich der Genfer Abkommen deckungsgleich. Dass das Zusatzprotokoll im konkreten Fall für einen Konflikt Geltung besitzt, setzt gleichwohl voraus, dass die Konfliktparteien auch Vertragsparteien des Protokolls sind. Da von den beteiligten Staaten nur Großbritannien das Zusatzprotokoll ratifiziert hat⁴³ und seine Anwendung auch nicht anderweitig zwischen den Parteien vereinbart wurde,

³⁵ Knut Ipsen, in: ders., Völkerrecht, 4. Aufl., München 1999, § 66 Rdn. 2.

³⁶ Dazu, dass hier der „internationale bewaffnete Konflikt“ gemeint ist, schreibt Knut Ipsen, a.a.O. (Fn. 33), S. 405:

„Obwohl die gleichlautenden Artikel 2 der Abkommen nur von ‚allen Fällen eines erklärten Krieges oder eines anderen bewaffneten Konflikts‘ sprechen und somit das Merkmal ‚international‘ unerwähnt lassen, so ist doch der Einschluß dieses Merkmals in die Artikel 2 eindeutig. Der Zuschnitt der Abkommen auf staatliche Vertragsparteien wie auch die Sonderregelung der wortgleichen Artikel 3 für Konflikte, die ‚keinen internationalen Charakter‘ aufweisen, zeigen dies.“

S. auch Christopher Greenwood, Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts, in: Dieter Fleck (Hrsg.), Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, München 1994, Nr. 201 ff.

³⁷ Vgl. Jean S. Pictet (ed.), a.a.O. (Fn. 24), S. 20; s. ferner Dietrich Schindler, The Different Types of Armed Conflicts According to the Geneva Conventions and Protocols, in: Recueil des Cours 163 (1979-II), S. 121–164 (131); Knut Ipsen, a.a.O. (Fn. 35), § 68 Rdn. 1 und § 66 Rdn. 11. Ähnlich auch Edward Kwakwa, The International Law of Armed Conflict: Personal and Material Fields of Application, Dordrecht/Boston/London 1992, S. 46; und dazu Sebastian M. Seidel, Edward Kwakwa, The International Law of Armed Conflict: Personal and Material Fields of Application, HuV-I 9 (1996), S. 118–120.

³⁸ S. Knut Ipsen, a.a.O. (Fn. 33), S. 419. Strittig ist, ob für das Vorliegen eines „bewaffneten Konflikts“ eine gewisse Intensität des Konflikts erforderlich ist, wie Christopher Greenwood, a.a.O. (Fn. 36), Nr. 202, ausführt. Greenwood lässt die Frage offen, wenn er schreibt, dass „(...) es (durchaus sein kann), daß Kriegshandlungen nur dann, wenn sie eine Intensität erreichen, die die (...) isolierter Zusammenstöße übersteigt, als bewaffneter Konflikt betrachtet“ werden. Der Streit kann im vorliegenden Falle dahingestellt bleiben, da die in Rede stehenden Angriffe jedenfalls Bestandteil der Militäroperation „Wüstenfuchs“ sind, die in Art und Umfang über den Rahmen „isolierter Zusammenstöße“ hinausreicht.

³⁹ Letter Dated 16 December 1998 from the Chargé d'Affaires A.I. of the United States Mission to the United Nations Addressed to the President of the Security Council; UN Doc. S/1998/1181 vom 16. Dezember 1998.

⁴⁰ Jean S. Pictet (ed.), a.a.O. (Fn. 24), S. 20; Hans-Peter Gasser, Einführung in das humanitäre Völkerrecht, Bern u.a. 1995, S. 29.

⁴¹ A.a.O. (Fn. 39).

⁴² Letter Dated 16 December 1998 from the Permanent Representative of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations Addressed to the President of the Security Council; UN Doc. S/1998/1182 vom 16. Dezember 1998.

⁴³ Das Vereinigte Königreich hat am 28. Januar 1998 die beiden Zusatzprotokolle von 1977 ratifiziert.

gelangen hier allein die Vier Genfer Abkommen zum Schutz der Kriegsoffer vom 12. August 1949 zur Anwendung.⁴⁴

Auf die Verpflichtungen der Konfliktparteien, im vorliegenden Falle insbesondere die Vier Genfer Abkommen zu beachten, hatte das IKRK u.a. in einer Pressemitteilung vom 17. Dezember 1998 hingewiesen:

„In view of the military operations launched against Iraq last night, the ICRC today addressed a diplomatic note to the United States, British and Iraqi governments reminding them of their obligations under international humanitarian law, in particular the four Geneva Conventions.“⁴⁵

2. Der Schutz ziviler Objekte im IV. Genfer Abkommen über den Schutz der Zivilbevölkerung in Kriegszeiten

Einschlägige Normen zur Beurteilung der Angriffe könnten die Vorschriften über den Schutz ziviler Objekte sein, die sich in Teil II („Allgemeiner Schutz der Bevölkerung vor gewissen Kriegsfolgen“, Art. 13 bis 26) des (IV.) Genfer Abkommens über den Schutz der Zivilbevölkerung finden.

a) Schutz ziviler Krankenhäuser, Art. 18 GA IV

Art. 18 des IV. Abkommens hat den Schutz ziviler Krankenhäuser zum Gegenstand:

„(1) Zivilkrankenhäuser, die zur Pflege von Verwundeten, Kranken, Gebrechlichen und Wöchnerinnen eingerichtet sind, dürfen unter keinen Umständen das Ziel von Angriffen sein; sie werden von den am Konflikt beteiligten Parteien jederzeit geschont und geschützt.“

(...)

(5) Im Hinblick auf die Gefahren, denen Krankenhäuser durch in der Nähe liegende militärische Ziele ausgesetzt sein könnten, ist es angezeigt, darüber zu wachen, daß sie von solchen Zielen so weit wie möglich entfernt sind.“

Art. 18 Abs. 1 spricht zunächst vom Verbot gezielter Angriffe auf die Schutzobjekte, Zivilkrankenhäuser. Stellt der Wortlaut das Verbot direkter Angriffe auch an den Anfang der Verhaltensnorm, ist es gleichwohl Konsequenz des – erst danach aufgeführten – Gebots, zivile Krankenhäuser zu schonen und zu schützen. Wie andere Schutzvorschriften der Genfer Abkommen basiert damit auch Art. 18 Abs. 1 GA IV auf den zentralen Prinzipien des „Schonens“ und „Schützens“. *Kalshoven* sieht die Schonung als das passive Element – die eigene Kriegführung ist so auszurichten, dass Schutzobjekte nicht das Ziel von Angriffen werden –, den Schutz als das aktive Element – Gefahren müssen abgewehrt und Beschädigungen verhindert werden – derartiger Vorschriften an.⁴⁶ So verstanden leitet sich das Verbot gezielter (und absichtlicher) Angriffe aus dem Gebot her, Zivilkrankenhäuser zu schonen. Es beschränkt sich dabei nicht wie das Haager Recht auf bestimmte Formen von Angriffen (Belagerungen, Seebeschießungen), sondern erstreckt sich ganz bewusst auf sämtliche Mittel und Methoden der Kriegführung. Hintergrund

dieser Vorschrift war es, besonders Auswirkungen von Bombardements aus der Luft zu verhindern.⁴⁷

Aus der diesem Beitrag zugrunde liegenden Pressemeldung gehen die genauen Umstände, unter denen das Saddam-Hospital von den Auswirkungen der Angriffe betroffen wurde, nicht hervor. Unterstellt man, worüber der Sachverhalt schweigt, eine entsprechende Kennzeichnung der Krankenanstalt, so erscheint es unwahrscheinlich, dass die britisch-amerikanische Kriegführung hier gezielt einen Angriff auf ein Schutzobjekt unternommen haben sollte und es somit zu einem offensichtlichen Verstoß gegen Art. 18 Abs. 1 GA IV gekommen wäre. Vielmehr deutet vieles darauf hin, dass das Krankenhaus mittelbar von den Auswirkungen der Bombardements betroffen wurde, die auf andere Objekte gerichtet waren.

Ob und ggf. inwieweit die durch Art. 18 Abs. 1 aufgestellte Verhaltensregel sich auch auf unbeabsichtigte, kollaterale Schädigungen von Schutzobjekten bei Angriffen auf militärische Ziele erstreckt, ist damit fraglich. Bereits oben wurde darauf hingewiesen, dass der Begriff des Schützens hier als aktive Verhaltenspflicht zu verstehen ist, die die Abwehr von Gefahren und die Verhinderung von Beschädigungen stipuliert. Wenn aber die passive Verhaltenspflicht des Schonens nach h.A. bereits direkte Schädigungen untersagt, so muss die aktive Pflicht dennotwendigerweise weitergehende Verhaltenspflichten fordern. In der Praxis kann dies nicht nur bedeuten, dass Adressaten der Pflicht nun auch Dritte sind,⁴⁸ sondern dass die Pflichtadressaten alles in ihren Erkenntnis- und Dispositionsmöglichkeiten Liegende tun müssen, um auch die über den direkten Angriff hinausgehenden kollateralen Schädigungen der Schutzobjekte zu vermeiden.⁴⁹

Bei systematischer Auslegung ist insbesondere Art. 18 Abs. 5 zu berücksichtigen, der im Hinblick auf mögliche Gefahren das Absetzen der Krankenhäuser von militärischen Zielen fordert. Während sich Abs. 1 stärker auf die Verhaltenspflichten der Parteien bei der Kriegführung bezieht, nimmt Abs. 5 auf die geographische Anlage von Krankenhäusern Bezug. Dem in Art. 18 Abs. 1 enthaltenen Verbot von Angriffen sollen praktische Maßnahmen zur Seite gestellt werden, die das unerwünschte Resultat bereits in Friedenszeiten präventiv zu verhindern suchen.⁵⁰ Aus der

⁴⁴ Die Vier Genfer Abkommen zum Schutz der Kriegsoffer von 1949 sind von Großbritannien am 23. September 1957, den Vereinigten Staaten am 2. August 1955 und Irak am 14. Februar 1956 ratifiziert worden.

⁴⁵ ICRC Press Release 98/42 vom 17. Dezember 1998.

⁴⁶ Allgemein zu den Begriffen „Schützen“ und „Schonen“ s. *Frits Kalshoven*, Constraints on the Waging of War, 2. Aufl., Genf 1991, S. 42–43. Zum Ursprung der Begriffe s. die Kommentierung bei *Paul des Gouttes*, a.a.O. (Fn. 12), S. 12–13 sowie S. 40; zu ihrer Bedeutung im Hinblick auf Zivilkrankenhäuser s. *Jean S. Pictet* (ed.), a.a.O. (Fn. 24), S. 147–148; und *Oscar M. Uhler*, a.a.O. (Fn. 29), S. 622.

⁴⁷ *Jean S. Pictet* (ed.), a.a.O. (Fn. 24), S. 147, unter Verweis auf *Jean S. Pictet* (ed.), The Geneva Conventions of 12 August 1949, Commentary I, Geneva 1952, S. 196.

⁴⁸ So beispielsweise *Oscar M. Uhler*, a.a.O. (Fn. 29), S. 622.

⁴⁹ So *Knut Ipsen*, Die Kennzeichnung ziviler Krankenhäuser mit dem Emblem des roten Kreuzes, HuV-I 1 (1988), S. 4–13 (10).

⁵⁰ S. *Michael Bothe/Katrin Janssen*, Durchführung des humanitären Völkerrechts auf nationaler Ebene – Zur Frage des Schutzes der Verwundeten und Kranken, RICR, dt. Beilage 1986, S. 114–126 (116 ff.).

Tatsache, dass die Bestimmung im Hinblick auf unerwünschte Nebenfolgen von Angriffen die weitest mögliche Entfernung von militärischen Zielen aus der Umgebung der Schutzobjekte anrät, folgt, dass sie der kollateralen Schädigung der Schutzobjekte faktisch und rechtlich Rechnung trägt.⁵¹ Korrelat des durch Abs. 5 gesteigerten Verhaltenssatzes für die angegriffene Partei, eine möglichst große Distanz der Schutzobjekte zu militärischen Objekten sicherzustellen bzw. einzuhalten, ist daher die Verpflichtung des Angreifers nach Abs. 1, seinerseits alles zu tun, um Schutzobjekte von den Auswirkungen seiner Angriffe soweit wie menschenmöglich auszunehmen.⁵²

Das insoweit gewonnene Auslegungsergebnis wird von der *ratio legis* getragen. Die Intention der Bestimmung kommt in den Formulierungen „unter keinen Umständen“ und „jederzeit“ klar zum Ausdruck: Es trifft die kriegführenden Parteien eine generelle Verpflichtung, alles in ihren Möglichkeiten Stehende zu tun, um Schutzobjekte von den Auswirkungen der Kampfhandlungen auszunehmen.⁵³ Aus dieser Zielsetzung ließe sich sogar eine absolute Schutzwirkung folgern, die keinerlei Derogationen zulässt. Eine derart weitreichende Interpretation stößt jedoch im Hinblick auf die der Regelung zugrunde liegende soziale Realität auf Bedenken.

Die in Art. 18 Abs. 1 GA IV enthaltene Schutzvorschrift ist nach alledem so zu verstehen, dass sie auch die nicht beabsichtigte, kollaterale Schädigung der Schutzobjekte zu verhindern sucht. Gleichwohl erkennt die Vorschrift aber die Möglichkeit derartiger Nebenwirkungen durch die Kriegsumstände an (siehe Abs. 5). Sie erfasst damit sehr wohl den in der Pressemitteilung dargelegten Fall des von den Auswirkungen der britisch-amerikanischen Angriffe betroffenen Saddam-Hospitals in Bagdad.

b) Prinzip der Verhältnismäßigkeit

Nach Art. 51 Abs. 4 des Zusatzprotokolls I von 1977 zu den Genfer Abkommen sind unterschiedslose Angriffe gegen die Zivilbevölkerung sowie gegen zivile Objekte verboten. Als unterschiedsloser Angriff gilt gem. Art. 51 Abs. 5 lit. b ZP I auch ein Angriff,

„bei dem damit zu rechnen ist, dass er auch Verluste an Menschenleben unter der Zivilbevölkerung, die Verwundung von Zivilpersonen, die Beschädigung ziviler Objekte oder mehrere derartige Folgen zusammen verursacht, die in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen“.

Art. 51 ZP I kodifiziert damit erstmalig in der Geschichte des Kriegsvölkerrechts für die Vertragsparteien bindend den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dem zufolge Angriffe verboten sind, bei denen der Schaden unter der Zivilbevölkerung außer Verhältnis steht zum militärischen Vorteil, der durch den Angriff errungen wird. Das so verstandene Prinzip der Verhältnismäßigkeit geht – zumindest in seinen Ansätzen – nicht nur historisch, sondern vor allem systematisch auf den heute gewohnheitsrechtlich anerkannten⁵⁴ Unterscheidungsgrundsatz zurück.⁵⁵ Nach diesem Prinzip ist beim

Angriff jederzeit zwischen Zivilpersonen und zivilen Objekten und Kombattanten und militärischen Objekten zu unterscheiden (Art. 48 ZP I).

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist in den Genfer Abkommen von 1949 nicht explizit erwähnt. Gleichwohl sind einige vertragsrechtliche Vorschriften nur in Anerkennung der Möglichkeit kollateraler Schädigungen der Schutzobjekte zu verstehen und damit letztlich nur im Lichte der Anwendbarkeit dieses Grundsatzes sinnvoll auszufüllen.

Es liegt daher in der Natur der Sache, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – zumindest im Prinzip – auch als Rechtmäßigkeitsmaßstab für Angriffe auf militärische Ziele anzusehen, bei denen zugleich zivile Schutzobjekte des Sanitätsdienstes betroffen werden,⁵⁶ also auch in die Bestimmung des Art. 18 GA IV hineinzulesen. Diese Argumentation kann sich darauf stützen, dass das dem Unterscheidungsprinzip entstammende Prinzip der Verhältnismäßigkeit heute zunehmend als gewohnheitsrechtlich geltender Grundsatz angesehen wird.⁵⁷ Die Anwendung des Prinzips ermöglicht es, den in der Praxis gegenläufigen Interessen der militärischen Notwendigkeit und der Humanität in gleicher Weise Rechnung zu tragen. Auswirkungen von Luftangriffen auf Sanitätseinheiten sind damit noch insoweit als zulässig anzusehen, wie

⁵¹ Knut Ipsen, a.a.O. (Fn. 49), S. 9.

⁵² Jean S. Pictet (ed.), a.a.O. (Fn. 24), S. 147–148.

⁵³ *Ibid.*, S. 147.

⁵⁴ S. nur ICJ Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, 8. Juli 1996, ICJ Rep. 1996, S. 226, para. 79; *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, ICTY, Appeals Chamber, Decision of the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 October 1995, para. 112; Knut Ipsen, a.a.O. (Fn. 35), § 69 Rdn. 3; Michael Bothe, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, Berlin/New York 1997, 7. Abschn., Rdn. 58. Zur Position der Bundesrepublik Deutschland s. die Denkschrift zu den Zusatzprotokollen zu den Genfer Abkommen von 1949, BT-Drs. 11/6770, sowie den Beitrag des Staatsministers im Auswärtigen Amt, Helmut Schäfer, zu einem Symposium anlässlich des 20. Jahrestages der Unterzeichnung der Zusatzprotokolle, HuV-I 10 (1997), S. 204–205.

⁵⁵ Stefan Oeter, *Kampfmittel und Kampfmethoden*, in: a.a.O. (Fn. 35), Nr. 404; Albrecht Randelzhofer, a.a.O. (Fn. 20), S. 484 ff.; Judith Gail Gardam, *Proportionality and Force in International Law*, in: AJIL 87 (1993), S. 391–413 (397 ff.).

⁵⁶ Im Schrifttum geschieht dies zum Teil nur unter Verweis auf das I. Zusatzprotokoll. S. die unterschiedlichen Stellungnahmen bei Michael Bothe/Karl Josef Partsch/Waldemar A. Solf, *New Rules for Victims of Armed Conflicts*, Commentary, The Hague/ Amsterdam/Boston 1982, Art. 12, S. 119; Michael Bothe, *Wounded, Sick and Shipwrecked*, in: Rudolf Bernhardt (ed.), EPIL 4, Amsterdam u.a. 1982, S. 356–358 (357); und Jost Delbrück, *Proportionality*, in: Rudolf Bernhardt (ed.), EPIL III, Amsterdam u.a. 1997, S. 1140–1144 (1142). S. ferner Eberhard Spetzler, a.a.O. (Fn. 20), S. 46 und 59, der – unter Verweis auf Art. 27 HLKO – Art. 18 GA IV den Charakter einer absoluten Schutznorm abspricht.

⁵⁷ Im Hinblick auf Luftangriffe s. insbesondere Albrecht Randelzhofer, a.a.O. (Fn. 21), S. 484–485. Allgemein zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz z.B. Edward Kwakwa, a.a.O. (Fn. 37), S. 38–39. Kwakwa verweist auf eine Stellungnahme des General Counsel des US Department of Defense, die häufiger als ein Beleg für eine gewohnheitsrechtliche Bindung der USA an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz herangezogen wird: „The correct rule of international law which has been applied in the past and continued to apply to the conduct of our military operations in South East Asia is that the loss of life and damage to property must not be out of proportion to the military advantage to be gained“.

I.E. sieht er die USA gewohnheitsrechtlich an das Proportionalitätsprinzip gebunden, vgl. S. 42. S. dazu auch die Hinweise auf die unterschiedlichen Positionen bei Theodor Meron, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*, Oxford 1989, S. 65.

der verursachte Schaden nicht außer Verhältnis zum militärischen Vorteil steht. Inwieweit das Prinzip der Proportionalität mitverursachte Nebenschäden zu verhindern vermag, hängt also einerseits davon ab, welche Bedeutung dem militärischen Vorteil beigemessen wird, andererseits von den voraussehbaren Schäden für die Zivilbevölkerung.⁵⁸

Bejaht man mit obiger Argumentation die Anwendbarkeit des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, sind gleichwohl seine Reichweite und genaue Ausgestaltung unklar und im Einzelnen umstritten. Gegensätzliche Auffassungen betreffen nicht nur die Frage, ob der Begriff des Angriffs sich auf die Gesamtoperation bezieht⁵⁹ oder nur eine einzelne taktische (Teil-) Maßnahme erfasst, sondern u.a. auch die Frage nach dem für die Beurteilung des Angriffs maßgeblichen Zeitpunkt.

Über diese dogmatischen Streitfragen hinaus ergeben sich bei der vorliegenden Fallanalyse weitere Schwierigkeiten aufgrund des insoweit nicht eindeutigen Sachverhalts. Wann ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz anzunehmen ist, lässt sich nicht abstrakt, sondern nur von Fall zu Fall bestimmen.⁶⁰ Unzweifelhaft nachweisbar erscheint dies nur in wenigen Fällen, z.B. wenn es bei einem Angriff auf ein räumlich sehr kleines militärisches Ziel zu großen Schäden an angrenzenden medizinischen Objekten bzw. zu deren Zerstörung gekommen sein sollte.⁶¹

Die Begleitumstände der hier in Rede stehenden Maßnahme sind aus den zur Verfügung stehenden Hintergrundinformationen nicht detailliert erkennbar. Der Sachverhaltsdarstellung lassen sich keine genaueren Angaben über die Distanz des Krankenhauses von militärischen Zielen entnehmen. Über den sich aus der Maßnahme ergebenden militärischen Vorteil und die Frage, inwieweit entsprechende Beschädigungen vorhersehbar waren, lassen sich nur Vermutungen äußern. Die vorliegenden Fakten sind mithin kaum hinreichend, um eine Aussage darüber zu treffen, ob es im konkreten Falle zu einem Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gekommen sein könnte.

Dafür, dass der Koalition die Bedeutung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit für die Operation „Wüstenfuchs“ jedenfalls grundsätzlich bewusst war, spricht insoweit eindeutig der Hinweis im Schreiben des US-amerikanischen Missionschefs *Peter Burleigh*, dass die Streitkräfte Großbritanniens und der USA „(...) *have made every possible effort to avoid civilian casualties and collateral damage*“.⁶²

III. Ergebnis und Ausblick

Die vorliegende Fallanalyse hat sich mit der Bedeutung der Genfer Abkommen von 1949 für den Schutz von zivilen Sanitätseinheiten beschäftigt. Am Beispiel der britisch-amerikanischen Luftangriffe im Dezember 1998 auf den Irak, die bisher kaum Beachtung im (humanitär-)völkerrechtlichen Schrifttum erfahren haben, unterstreicht die Untersuchung die fortdauernde Relevanz der Übereinkommen auch für gegenwärtige Konflikte. Sie weist zugleich darauf hin, dass die sich aus den Genfer Abkommen ergebenden Rechtsfragen auch heute nur zum Teil aufgearbeitet worden sind.

Dieser Befund gilt u.a. für die Anwendbarkeit, Reichweite und Bedeutung des für das humanitäre Völkerrecht zentralen Prinzips der Verhältnismäßigkeit. Auch die im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt 1999 wieder verstärkter geäußerten Hinweise auf Art. 51, 57 Abs. 2 ZP I⁶³ unterstreichen die Relevanz dieses Grundsatzes. Ist damit zu rechnen, dass die durch einen Angriff verursachten Schäden unter der Zivilbevölkerung und an zivilen Objekten nicht im Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen, so hat der militärische Befehlshaber dafür Sorge zu tragen, dass der Angriff unterbleibt. Ob es bei der Militäroperation „Wüstenfuchs“, in deren Rahmen die Schäden am Saddam-Hospital herbeigeführt wurden, letztlich zu einem Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gekommen ist, lässt sich aufgrund des sehr begrenzten Einblicks in das tatsächliche Geschehen und seine Hintergründe nicht feststellen.

⁵⁸ Vgl. *Michael Bothe/Katrin Janssen*, a.a.O. (Fn. 50), S. 116 f.

⁵⁹ So u.a. die von der Bundesregierung vertretene Auffassung in ihren Erklärungen zu den Zusatzprotokollen zu den Genfer Abkommen; BT-Drs. 11/6770, S. 132, Ziff. 5.

⁶⁰ In diesem Sinne auch die von der Bundesregierung geäußerte Ansicht auf eine Anfrage der Fraktion „Die Grünen“; BT-Drs. 10/445, S. 11–12.

⁶¹ S. die von *Eberhard Spetzler*, a.a.O. (Fn. 20), S. 59 Fn. 160, zusammengetragenen unterschiedlichen Stellungnahmen: Einige sehen einen auf ein militärisches Ziel gerichteten Angriff dann als rechtswidrig an, wenn er ein 600 m entferntes Krankenhaus betrifft. Ein IKRK-Entwurf missbilligte andererseits einen Angriff bereits dann, wenn seine Wirkung über mehr als 300 m auf medizinische Objekte übergriff.

⁶² A. a.O. (Fn. 39).

⁶³ S. z.B. *Horst Fischer*, Angriff auf Brücke bei Luzane: Welche Vorsichtsmaßnahmen gelten für die Nato-Luftkriegsführung?, BO-Fax Nr. 215 vom 04. Mai 1999.

Die Situation in Afghanistan (Fortsetzung und Aktualisierung der Sanktionen gegen die Taliban, Al-Qaida und Osama bin Laden)

S/Res/1390 vom 16. Januar 2002

Der Sicherheitsrat,

unter Hinweis auf seine Resolutionen 1267 (1999) vom 15. Oktober 1999, 1333 (2000) vom 19. Dezember 2000 und 1363 (2001) vom 30. Juli 2001,

in Bekräftigung seiner früheren Resolutionen über Afghanistan, insbesondere der Resolutionen 1378 (2001) vom 14. November 2001 und 1383 (2001) vom 6. Dezember 2001,

sowie in Bekräftigung seiner Resolutionen 1368 (2001) vom 12. September 2001 und 1373 (2001) vom 28. September 2001 und mit dem erneuten Ausdruck seiner Unterstützung für die internationalen Bemühungen zur Ausrottung des Terrorismus, im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen,

in Bekräftigung seiner unmissverständlichen Verurteilung der Terroranschläge, die am 11. September 2001 in New York, Washington und Pennsylvania stattfanden, mit dem Ausdruck seiner Entschlossenheit, alle derartigen Handlungen zu verhindern, im Hinblick auf die fortgesetzten Aktivitäten Osama bin Ladens und des Al-Qaida-Netzwerks zur Unterstützung des internationalen Terrorismus sowie mit dem Ausdruck seiner Entschlossenheit, dieses Netzwerk auszulöschen,

davon Kenntnis nehmend, dass Osama bin Laden und seine Verbündeten von den Vereinigten Staaten von Amerika unter anderem für die Bombenanschläge vom 7. August 1998 auf die Botschaften der Vereinigten Staaten in Nairobi (Kenia) und Daressalam (Tansania) unter Anklage gestellt wurden,

feststellend, dass die Taliban auf die in Ziffer 13 der Resolution 1214 (1998) vom 8. Dezember 1998, Ziffer 2 der Resolution 1267 (1999) und in den Ziffern 1, 2 und 3 der Resolution 1333 (2000) enthaltenen Forderungen nicht reagiert haben,

die Taliban dafür verurteilend, dass sie die Nutzung Afghanistans als Basis für die Ausbildung von Terroristen und für terroristische Tätigkeiten, namentlich auch für den Export des Terrorismus durch das Al-Qaida-Netzwerk und andere terroristische Gruppen, zugelassen haben und dass sie ausländische Söldner für feindselige Handlungen im Hoheitsgebiet Afghanistans eingesetzt haben,

unter Verurteilung des Al-Qaida-Netzwerks und der anderen mit ihm verbündeten terro-

ristischen Gruppen für die vielfachen kriminellen und terroristischen Handlungen mit dem Ziel, den Tod zahlreicher unschuldiger Zivilpersonen und die Zerstörung von Sachwerten zu verursachen,

ferner bekräftigend, dass Akte des internationalen Terrorismus eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen,

tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,

1. beschließt, die mit Ziffer 8 c) der Resolution 1333 (2000) verhängten Maßnahmen fortzusetzen, und nimmt Kenntnis von der weiteren Anwendung der mit Ziffer 4 b) der Resolution 1267 (1999) verhängten Maßnahmen, im Einklang mit Ziffer 2, und beschließt, die mit Ziffer 4 a) der Resolution 1267 (1999) verhängten Maßnahmen zu beenden;

2. beschließt, dass alle Staaten im Hinblick auf Osama bin Laden, Mitglieder der Al-Qaida-Organisation und der Taliban sowie andere mit ihnen verbündete Einzelpersonen, Gruppen, Unternehmen und Institutionen auf der entsprechend den Resolutionen 1267 (1999) und 1333 (2000) aufgestellten Liste, die von dem Ausschuss nach Resolution 1267 (1999) (im Folgenden als „Ausschuss“ bezeichnet) regelmäßig zu aktualisieren ist, die folgenden Maßnahmen ergreifen werden:

a) die Gelder und anderen finanziellen Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen dieser Einzelpersonen, Gruppen, Unternehmen und Institutionen unverzüglich einzufrieren, einschließlich der Gelder, die aus Vermögensgegenständen stammen, die ihnen gehören oder die direkt oder indirekt von ihnen oder von Personen, die in ihrem Namen oder auf ihre Anweisung handeln, kontrolliert werden, sowie sicherzustellen, dass weder diese noch irgendwelche anderen Gelder, finanziellen Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen von ihren Staatsangehörigen oder von in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Personen direkt oder indirekt zu Gunsten solcher Personen zur Verfügung gestellt werden;

b) die Einreise dieser Einzelpersonen in oder ihre Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet zu verhindern, mit der Maßgabe, dass diese Bestimmung keinen Staat dazu verpflichtet, seinen eigenen Staatsangehörigen die Einreise in sein Hoheitsgebiet zu verweigern oder ihre Ausreise zu verlangen, und dass diese Bestimmung keine Anwen-

dung findet, wenn die Ein- oder Durchreise zur Durchführung eines Gerichtsverfahrens erforderlich ist oder wenn der Ausschuss, stets im Einzelfall, feststellt, dass die Ein- oder Durchreise gerechtfertigt ist;

c) zu verhindern, dass diesen Einzelpersonen, Gruppen, Unternehmen und Institutionen von ihrem Hoheitsgebiet aus oder durch ihre Staatsangehörigen außerhalb ihres Hoheitsgebiets oder durch Schiffe oder Luftfahrzeuge, die ihre Flagge führen, Rüstungsgüter und sonstiges Wehrmaterial jeder Art, einschließlich Waffen und Munition, militärische Fahrzeuge und Ausrüstungsgegenstände, paramilitärische Ausrüstung, entsprechende Ersatzteile sowie technische Beratung, Hilfe oder Ausbildung hinsichtlich militärischer Aktivitäten auf direktem oder indirektem Wege geliefert, verkauft oder übertragen werden;

3. beschließt, dass die in den Ziffern 1 und 2 genannten Maßnahmen in 12 Monaten überprüft werden und dass der Rat am Ende dieses Zeitraums entweder die Fortsetzung dieser Maßnahmen genehmigen oder ihre Verbesserung beschließen wird, eingedenk der Grundsätze und Ziele dieser Resolution;

4. erinnert daran, dass alle Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Resolution 1373 (2001) vollinhaltlich durchzuführen, so auch im Hinblick auf jedes Mitglied der Taliban und der Al-Qaida-Organisation und sämtliche mit den Taliban und der Al-Qaida-Organisation verbündeten Einzelpersonen, Gruppen, Unternehmen und Institutionen, die an der Finanzierung, Planung, Erleichterung und Vorbereitung oder der Begehung terroristischer Handlungen oder an ihrer Unterstützung beteiligt waren;

5. ersucht den Ausschuss, die nachstehenden Aufgaben wahrzunehmen, dem Rat über seine Arbeit Bericht zu erstatten und Bemerkungen und Empfehlungen dazu vorzulegen:

a) die in Ziffer 2 genannte Liste auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten und den Regionalorganisationen bereitgestellten sachdienlichen Informationen regelmäßig zu aktualisieren;

b) von allen Staaten Informationen über die Maßnahmen einzuholen, die sie ergriffen haben, um die in Ziffer 2 genannten Maßnahmen wirksam durchzuführen, und sie danach um alle weiteren Informationen zu ersuchen, die der Ausschuss für notwendig erachtet;

c) dem Rat regelmäßig über die Informationen Bericht zu erstatten, die dem Ausschuss in Bezug auf die Durchführung dieser Resolution vorgelegt werden;

d) rasch die notwendigen Richtlinien und Kriterien zu veröffentlichen, um die Durchführung der in Ziffer 2 genannten Maßnahmen zu erleichtern;

e) die von ihm für sachdienlich erachteten Informationen, einschließlich der in Ziffer 2 genannten Liste, über geeignete Medien der Öffentlichkeit zugänglich zu machen;

f) mit den anderen zuständigen Sanktionsausschüssen des Sicherheitsrats und mit dem Ausschuss nach Ziffer 6 seiner Resolution 1373 (2001) zusammenzuarbeiten;

6. *ersucht* alle Staaten, dem Ausschuss spätestens 90 Tage nach Verabschiedung dieser Resolution und danach nach einem von dem Ausschuss vorzuschlagenden Zeitplan über die Schritte Bericht zu erstatten, die sie zur Durchführung der in Ziffer 2 genannten Maßnahmen unternommen haben;

7. *fordert* alle Staaten, die zuständigen Organe der Vereinten Nationen sowie gegebenenfalls andere Organisationen und interessierte Parteien *nachdrücklich auf*, mit dem Ausschuss und mit der in Ziffer 9 genannten Überwachungsgruppe voll zusammenzuarbeiten;

8. *fordert* alle Staaten *nachdrücklich auf*, sofort Schritte zu unternehmen, um durch den Erlass von Gesetzen oder gegebenenfalls Verwaltungsmaßnahmen die nach

innerstaatlichem Recht gegen ihre Staatsangehörigen und andere in ihrem Hoheitsgebiet operierende Einzelpersonen oder Institutionen verhängten Maßnahmen durchzusetzen und zu verstärken, Verstöße gegen die in Ziffer 2 genannten Maßnahmen zu verhindern und zu bestrafen und den Ausschuss über die Verabschiedung solcher Maßnahmen zu unterrichten, und bittet die Staaten, dem Ausschuss über die Ergebnisse aller diesbezüglichen Ermittlungen oder Durchsetzungsmaßnahmen Bericht zu erstatten, es sei denn, dass die Ermittlungen oder Durchsetzungsmaßnahmen dadurch kompromittiert würden;

9. *ersucht* den Generalsekretär, die nach Ziffer 4 a) der Resolution 1363 (2001) eingesetzte Überwachungsgruppe, deren Mandat am 19. Januar 2002 endet, damit zu betrauen, über einen Zeitraum von 12 Monaten hinweg die Durchführung der in Ziffer 2 genannten Maßnahmen zu überwachen;

10. *ersucht* die Überwachungsgruppe, dem Ausschuss bis zum 31. März 2002 und danach alle vier Monate Bericht zu erstatten;

11. *beschließt*, mit der Angelegenheit aktiv befasst zu bleiben. ■

ly those who misuse civil aircraft as weapons of destruction, including those responsible for planning and organizing such acts or for aiding, supporting or harbouring the perpetrators;

4. *Urges* all Contracting States to strengthen cooperation in order to assist in the investigation of such acts and in the apprehension and prosecution of those responsible and to ensure that those who participated in these terrorist acts, whatever the nature of their participation, find no safe haven anywhere;

5. *Urges* all Contracting States to intensify their efforts in order to achieve the full implementation and enforcement of the multilateral conventions on aviation security, as well as of the ICAO Standards and Recommended Practices (SARPs) and Procedures relating to aviation security, to monitor such implementation, and to take within their territories appropriate additional security measures commensurate to the level of threat in order to prevent and eradicate terrorist acts involving civil aviation;

6. *Urges* all Contracting States to make contributions in the form of financial or human resources to ICAO's AVSEC mechanism to support and strengthen the combat against terrorism and unlawful interference in civil aviation; calls on Contracting States to agree on special funding for urgent action by ICAO in the field of aviation security referred to in paragraph 7 below; and *directs* the Council to develop proposals and take appropriate decisions for a more stable funding of ICAO action in the field of aviation security, including appropriate remedial action;

7. *Directs* the Council and the Secretary General to act urgently to address the new and emerging threats to civil aviation, in particular to review the adequacy of the existing aviation security conventions; to review the ICAO aviation security programme, including a review of Annex 17 and other related Annexes to the Convention; to consider the establishment of an ICAO Universal Security Oversight Audit Programme relating to, *inter alia*, airport security arrangements and civil aviation security programmes; and to consider any other action which it may consider useful or necessary, including technical cooperation; and

8. *Directs* the Council to convene, at the earliest date, if possible, in the year 2001, an international high-level, ministerial conference on aviation security in Montreal with the objectives of preventing, combatting and eradicating acts of terrorism involving civil aviation; of strengthening ICAO's role in the adoption of SARPs in the field of security and the audit of their implementation; and of ensuring the necessary financial means as referred to in paragraph 6 above. ■

Declaration on misuse of civil aircraft as weapons of destruction and other terrorist acts involving civil aviation

ICAO Assembly Resolution A33-1 (October 5, 2001)*

Witnessing the abhorrent terrorist acts which occurred in the United States on 11 September 2001 resulting in the loss of numerous innocent lives, human suffering and great destruction;

Expressing its deepest sympathy to the United States, to the more than seventy other States worldwide which lost nationals and to the families of the victims of such unprecedented criminal acts;

Recognizing that such terrorist acts are not only contrary to elementary considerations of humanity but constitute also use of civil aircraft for an armed attack on civilized society and are incompatible with international law;

Recognizing that the new type of threat posed by terrorist organizations requires new concerted efforts and policies of cooperation on the part of States;

Recalling its Resolutions A22-5, A27-9 and A32-22 on acts of unlawful interference and terrorism aimed at the destruction of civil aircraft in flight;

* This document was reproduced and reformatted from the text appearing at the ICAO website, www.icao.int (visited May 21, 2002).

Recalling United Nations General Assembly Resolution 55/158 on *measures to eliminate international terrorism* and United Nations Security Council Resolutions 1368 and 1373 on *condemning and combatting international terrorism*;

The Assembly:

1. *Strongly condemns* these terrorist acts as contrary to elementary considerations of humanity, norms of conduct of society and as violations of international law;

Solemnly

2. *Declares* that such acts of using civil aircraft as weapons of destruction are contrary to the letter and spirit of the *Convention on International Civil Aviation*, in particular its preamble and Articles 4 and 44, and that such acts and other terrorist acts involving civil aviation or civil aviation facilities constitute grave offences in violation of international law;

3. *Urges* all Contracting States to ensure, in accordance with Article 4 of the Convention, that civil aviation is not used for any purpose inconsistent with the aims of the *Convention on International Civil Aviation*, and to hold accountable and punish severe-

Nahost-Konflikt: DRK-Präsident mahnt Einhaltung des humanitären Völkerrechts an

DRK-Pressinformation vom 5. April 2002

„Angriffe auf Rettungswagen absolut unakzeptabel“

Der Präsident des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) Prof. *Knut Ipsen*, sieht mit großer Sorge, dass die anhaltenden und sich ausweitenden Kampfhandlungen die Hilfstätigkeiten des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), des Palästinensischen Roten Halbmondes (PRH) und des Israelischen Roten Davidsterns (Magen David Adom – MDA) zunehmend unmöglich machen und belasten. Allein in den letzten 48 Stunden wurden sechs Rettungsfahrzeuge des PRH und ein Fahrzeug des IKRK durch israelitische Panzer zerstört. Weit über einhundert Mitarbeiter des Palästinensischen Roten Halbmondes und sechs des Israelischen Roten Davidsterns wurden in den letzten Wochen und Monaten verletzt, auch tote Rettungshelfer sind bereits zu beklagen. Der DRK-Präsident bezeichnete diese Angriffe auf humanitäre Helfer als absolut unakzeptabel und verurteilt scharf die wachsenden Restriktionen, die dem medizinischen Dienst und dem

humanitären Einsatz des IKRK und des PRH von israelitischer Seite in den besetzten Gebieten auferlegt werden.

Prof. *Ipsen* mahnt die Konfliktparteien eindringlich, die Sicherheit der humanitären Rettungshelfer zu gewährleisten und jegliche Angriffe auf Rettungswagen, Sanitäter und medizinisches Personal sowie Krankenstationen sofort einzustellen. Der Völkerrechtlicher erinnert die israelischen Behörden an die Einhaltung des IV. Genfer Abkommens, nach dem der fortwährende freie Zugang zu medizinischen Notfalleinrichtungen gewährleistet sein müsse. Rettungswagen und medizinisches Personal dürfen nicht an der Erfüllung ihrer Aufgaben gehindert werden, außerdem müsse der zunehmend erschwerte Zugang zu Verwundeten und Kranken ermöglicht werden. Diese unakzeptable Situation müsse seitens der israelischen Behörden umgehend geändert werden.

Prof. *Ipsen* fordert die Verantwortlichen der deutschen und europäischen Regierungen auf, nachhaltigen und ernsthaften Druck auf

Israel als Signatarstaat der Genfer Abkommen auszuüben, um die darin vorgeschriebene Einhaltung der humanitären Mindeststandards zu gewährleisten. Jegliche Angriffe auf Zivilpersonen sowie Helfer und Einrichtungen der Hilfsorganisationen durch die Israelis als auch die Attentate palästinensischer Selbstmörder seien klare Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht.

Das IKRK – darunter auch ein Delegierter des DRK – und PRH setzen dennoch unter größten Schwierigkeiten ihre Hilfe fort: Dazu gehört u.a. die medizinische Grundversorgung und die Belieferung von Kranken- und Waisenhäusern in der Westbank mit Nahrungsmitteln, die Evakuierung von Toten und Verwundeten in Bethlehem. In Tulkarem, Jenin und Nablus kann das medizinische Personal von IKRK und PRH nur zeitweise operieren. In Qalkilya, Hebron und Ramallah versorgen Helfer Verwundete und Notfälle.

Der DRK-Präsident betont, dass die Kontakte des DRK sowohl zum Israelischen Roten Davidstern als auch zum Palästinensischen Roten Halbmond traditionell sehr eng seien. So habe das Deutsche Rote Kreuz maßgeblich beim Aufbau des Rettungsdienstes in den Palästinenser-Gebieten geholfen und auch fast alle Rettungskräfte nach den Standards der Rotkreuzbewegung ausgebildet. ■

Die Kriege der Zukunft: Ursachen – Erscheinungsformen – Reaktionen

12. Tagung der Rechtsberater der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes in Zusammenarbeit mit dem IFHV

Bad Teinach, 8.–9. März 2002

Angela Siegmund*

Bereits zum zwölften Mal seit 1991 veranstalteten das Deutsche Rote Kreuz (das Generalsekretariat in Berlin und die DRK-Landesverbände Baden-Württemberg und Badisches Rotes Kreuz) sowie das Völkerrechtsreferat des Bundesministeriums der Verteidigung in Zusammenarbeit mit dem Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum am 8. und 9. März 2002 im Bad-Hotel in Bad Teinach/Schwarzwald die Teinacher Tagung der Rechtsberater und Rechtslehrer der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes. Die diesjährige Tagung stand unter dem Leitthema „Die Kriege der Zukunft: Ursachen – Erscheinungsformen

– Reaktionen“ und zog wieder etwa 100 Teilnehmer nach Bad Teinach. Mit der Auswahl der Tagungsthemen wie auch der Referenten ist den Organisatoren eine außerordentlich facettenreiche und interessante Veranstaltung gelungen.

Nach einer kurzen Begrüßungsansprache durch den Vizepräsidenten des DRK-Landesverbandes Baden-Württemberg, Ministerialdirektor a.D. *Dr. Hans-Jörg Mauser*, führte Regierungsdirektor *Dr. Stephan Weber*, LL.M., Völkerrechtsreferat des Bundesministeriums der Verteidigung, in die Tagungsthemen ein: Einleitend machte er auf einen Mechanismus des Völkerrechts aufmerksam, wonach erst tatsächliche Ereignisse und Entwicklungen den Impuls für Kodifizierungen im internationalen Recht gäben. Dies führe zu dem allgemeinen Dilemma, dass das neu gewonnene Recht im Moment seiner Entstehung schon

nicht mehr aktuell genug sei. Der 11. September 2001 werde oftmals als historische Zäsur bewertet. *Weber* wies aber darauf hin, dass der internationale Terrorismus kein neues Phänomen sei. Neu seien vielmehr seine Dimension, seine Methoden und die Medienwirksamkeit seiner Inszenierung. In diesem Zusammenhang müsse man sich die Fragen stellen, was ein ausufernder Kriegsbegriff für Artikel 51 der UN-Charta bedeute und ob der internationale Terrorismus mit militärischen Mitteln bekämpft werden könne und solle. Abschließend erinnerte *Weber* daran, dass neben dem internationalen Terrorismus bereits andere Formen des Krieges in Erscheinung träten, so etwa „information warfare“, ein Thema, das im weiteren Verlauf der Tagung noch vertieft wurde. Gemeinsam sei diesen neuen Formen des Krieges, dass die rechtliche Qualifizierung der Personen, die an diesen Konflikten teilnehmen, immer schwieriger werde.

Im ersten Referat der Tagung stellte Colonel *Steven D. Carey*, Chief Commander's Action Group Headquarters der United States Air Forces in Europe, Ramstein Air Base, „the evolution of the current global war“ aus US-amerikanischer Perspektive dar.

Zunächst ging *Carey* auf die veränderte Rolle des US-amerikanischen Militärs in Europa ein. Während die USA zu Zeiten

* *Angela Siegmund* M.A. ist Rechtsreferendarin in Bremen.

des Kalten Krieges noch eine große militärische Präsenz in Westeuropa gezeigt hätten, würden seit den 90er Jahren Stützpunkte und Personal stark abgebaut. Stattdessen setze man immer mehr auf politische wie militärische Bündnisse. Vor dem Hintergrund dessen, was *Carey* als „simmering peace“ bezeichnete, also die zu jeder Zeit und allerorts bestehende Gefahr des Ausbruchs von Konflikten, würden die NATO, EU, WEU und Partnership for Peace immer größere Bedeutung erlangen.

In Bezug auf den internationalen Terrorismus betonte *Carey*, dass sich die Herangehensweise an den Feind strategisch, taktisch wie auch operational geändert habe. Den „neuen Feind“ kennzeichnete *Carey* als extremistisch, rücksichtslos gegenüber den Wert- und Moralvorstellungen anderer, ausgerichtet gegen nationale wie internationale Institutionen, bestens organisiert, hochentwickelt und raffiniert. Es handle sich um einen supranationalen Feind, der ebenso wie Staaten auf Finanzmittel, Kommunikationssysteme, Ausbildung etc. zurückgreifen könne, aber nicht in einem begrenzten Territorium agiere. Im Kampf gegen diesen neuen Feind würden die USA auf ihre Bündnisse mit europäischen Partnern, verbesserte Koordination, schnelle, präzise, entscheidende Einsätze und eine größere Sensibilität gegenüber humanitären Belangen setzen. Abschließend forderte *Carey* eine weniger defensive Strategie.

Als Referent zum Themenkomplex „Kriegsursachen in der Zukunft“ hatten die Organisatoren *Thomas M. Wandering*, Leiter des Instituts für Politik und Internationale Studien in München (IPIS), gewinnen können.

Im ersten Abschnitt seiner Präsentation charakterisierte *Wandering* die derzeitige weltpolitische Lage als eine Umbruchphase, die gekennzeichnet sei durch Staatenerosionen, Globalisierung, ungebremsten Handel und Proliferation. Bei einer Diversifizierung der Konfliktebenen entwickle sich eine Krisendynamik, in der die Frühwarnfaktoren der Vergangenheit nicht mehr greifen würden und die politischen Entscheidungsprozesse nicht mehr angemessen seien. Gesellschaftspolitisch sei ein zunehmender Trend zur Entstaatlichung und insbesondere in den arabischen Staaten das Phänomen der Elitendistanzierung zu beobachten. Sicherheitspolitisch relevant seien hiervon die Verlagerung des Krisengeschehens vom Nahen Osten nach Ostafrika und Zentralasien, eine Veränderung der Akteure und Ebenen der Krisen und Konflikte sowie eine ökonomische wie technologische Asymmetrie.

Krisentreibend seien dabei die sog. BUMA-Faktoren, d.h. Bevölkerungswachstum, Urbanisierung, Migration und Armut. Anhand diverser Grafiken veranschaulichte *Wandering* Prognosen für das

Bevölkerungswachstum der nächsten Jahre. Projiziert auf das Jahr 2010 werde bei einem Gesamtbevölkerungspotential von 836,5 Mio. Menschen das Bevölkerungswachstum der EU 0,5 % betragen, wobei das der Beitrittskandidaten und mediterraner Staaten sogar sinken werde, während in den Konzentrationsräumen des zukünftigen Bevölkerungswachstums, den Staaten des westlichen Mittelmeers, insbesondere Ägypten und Libyen, ein Bevölkerungswachstum von 2,5 % zu verzeichnen sein werde, welches wirtschaftlich kaum aufgefangen werden könne. Bis zum Jahr 2015 würden sich die Bevölkerungszahlen allein von Syrien, der Türkei und dem Iran zusammen auf 40 % der Gesamtbevölkerung der EU belaufen. Damit wachse ein Migrationspotenzial von 120 Mio. Menschen heran, die Zahl der Auswanderungsländer werde sich verdoppeln. Und während in der EU die unter 24-Jährigen lediglich 30 % der Bevölkerung ausmachen werden, werde die Zahl für Nordafrika bei 60 % liegen. Hier wachse ein enormes gewaltbereites Potenzial heran. Damit treffe schließlich die höchst bevölkerte Region auf die höchst bewaffnete Region der Welt. Konzentrieren werde sich die Bevölkerung in diesen Ländern auf wenige Metropolen. Die durch die BUMA-Faktoren verursachte Instabilität zusammen mit ökonomischem Stress und Transformations- bzw. Erosionsprozessen der Staaten bereite den Nährboden für ein weites Spektrum von Akteuren, die die Situation für ihre eigenen Ziel ausnutzen werde.

Im zweiten Abschnitt wandte sich *Wandering* den Akteuren in zukünftigen Konflikten zu. Bekannt sei, dass bei insgesamt zunehmenden Konflikten die Zahl zwischenstaatlicher Konflikte abnehme, während die der innerstaatlichen zunehme und somit auch immer mehr substaatliche Akteure aufträten. Bedeutsam sei aber auch, dass die Militärausgaben nordafrikanischer Staaten deutlich geringer gegenüber denen der EU-Staaten seien, wohingegen Guerillagruppen zunehmend mehr erwirtschafteten und damit eine zuvor nicht gekannte Durchhaltefähigkeit erlangten. Hauptphänomene der Zukunft würden „low intensity warfare“, Guerilla- und Bandenkriege sowie international organisierte Kriminalität und international organisierter Terrorismus. Damit wachse eine asymmetrische Bedrohung.

Die substaatlichen Akteure würden sich durch eine Metropolisierung, Maskierung und Miniaturisierung kennzeichnen, d.h. es handle sich um kleine, äußerst schlagkräftige und zunehmend gewaltbereite Organisationen, die im Untergrund in den Metropolen agieren würden und Zugang zu Hochtechnologie hätten.

Insgesamt sei eine Verschiebung der Krisen vom Nahen Osten und Nordafrika nach

Zentral- und Südostasien sowie nach Afrika südlich der Sahara zu beobachten. Hierbei handle es sich um langfristige Konflikte ohne klare Fronten.

Die Zahl terroristischer Anschläge sei seit 1979 gesunken, die Anschläge würden aber zunehmend professionell ausgeführt und forderten immer mehr Opfer.

Die dargestellten Phänomene ließen für die Zukunft vermehrte Separations-, Sezessions- und Autonomiekonflikte im Zuge von Staatenzerfall, Terrorismus und international organisierter Kriminalität erwarten, wohingegen Hegemonialkonfrontationen nicht mehr als 10 % der Konflikte ausmachen würden.

Gefahren bestünden vor allem darin, dass die agierenden Gruppen und ihre Ziele schwer aufklärbar seien, dabei aber hochgradig spezialisiert und mit starker Finanzkraft ausgestattet seien, um medienwirksame, verlustreiche Punktanschläge auszuführen. Dies mache eine Neudefinierung von Kernfähigkeiten erforderlich, zu denen insbesondere Nachrichtengewinnung und -aufklärung, Fähigkeiten zu Operationen in Ballungsräumen und der Kampf im Untergrund gehören würden. Krisenfrüherkennung und ein ressortübergreifendes Krisenmanagement seien daher mehr vonnöten denn je.

Zum Abschluss des ersten Konferenztages gab Oberstleutnant i. G. *Ralf Hoffmann*, BMVg – Führungsstab der Streitkräfte IV 2 den Konferenzteilnehmern einen Einblick in die Erscheinungsformen, Instrumente und Auswirkungen des „information war“, ein Thema übrigens, das erstmals beim G-9-Gipfel diskutiert worden ist.

In der Ära der globalisierten Märkte, weltweiter Vernetzung und Verständigung und einer Informationsflut sei Wissen zum entscheidenden Produktionsfaktor geworden. Die Systemgrenzen zwischen Militärischem und Nicht-Militärischem verschwänden in diesem Bereich zunehmend.

Den Begriff „information war“ definierte *Hoffmann* weit. Er umfasse alle strategischen, operativen und taktischen Ebenen, in Friedens- wie in Kriegszeiten und betreffe sowohl die Gewinnung und den Schutz wie auch die Übermittlung von Information.

Seine Erscheinungsformen seien vielfältig: Dem Laien am ehesten ein Begriff ist wohl die Hacker-Kriegsführung, der Angriff auf Informationssysteme, d.h. das Eindringen in fremde Server, das Anbringen von Sendern, der Einsatz von sog. Schnüffel-Software etc. Bei der Kriegsführung gegen Führungssysteme würden zerstörerische Mikroben gegen „Gehirn und Nervenstränge“ des Gegners eingesetzt. Eine nachrichtengebundene Kriegsführung versuche, die gegnerischen Absichten auszuspähen. Unter Wirtschaftsinformationskriegsführung verstehe man das Blockieren oder

Abschneiden von Informationen, z.B. bei der Lenkung von Geldströmen. Psychologische Kriegsführung sei darauf ausgerichtet, Personen in ihrem Verhalten zu beeinflussen und Cyber-Kriegsführung sei ein gebräuchlicher Sammelbegriff, z.B. für missbräuchliche Verwendung von Daten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen oder beim Informationsterrorismus.

Das Spektrum der verwendeten Instrumente sei ähnlich weit: Jedermann bekannt seien hier die PC-Viren in ihrer klassischen Form als sog. Trojanische Pferde oder PC-Würmer. *Hoffmann* erwähnte weiterhin Informationsstaub, elektromagnetische Impuls Waffen, die Datenbanken löschen, Hochenergiekanonen, die einen Schmorbrand im PC verursachen würden sowie zerstörerische Mikroben. Im Kosovo-Konflikt habe man z.B. vom sog. email-bombing Gebrauch gemacht, um gegnerische Server zu blockieren. Beim Sniffing würden magnetische Sonden Informationen abgreifen und durch sog. Hintertüroptionen könnten Datensysteme geöffnet, verändert und blockiert werden.

Insbesondere für technologisch hochentwickelte Staaten würden diese Möglichkeiten ein großes Risiko darstellen. Als militärischer Faktor gewinne die Information entscheidend an Bedeutung und erfordere einen neuen sicherheitspolitischen Begriff. Da Informationsdominanz Konflikte zukünftig werde entscheiden können, schloss *Hoffmann*, würden innovative Informationstechniken, globale Informationsgewinnung und Echtzeitinformationsmanagement zu Kernfähigkeiten der Streitkräfte der Zukunft.

Der zweite Konferenztag wurde eröffnet durch den Vortrag von *Prof. Dr. Horst Fischer*, DRK-Bundeskonventionsbeauftragter und Akademischer Direktor, IFHV der Ruhr-Universität Bochum, Universität Leiden (Niederlande), über die völkerrechtliche Beurteilung der Lage in Guantánamo.

Einleitend stellte *Fischer* in aller Deutlichkeit fest, dass das humanitäre Völkerrecht auch im Kampf gegen den Terrorismus anwendbar bleibe. Terrorismus sei lediglich in Art. 51 Abs. 2 S. 2 des ersten Zusatzprotokolls von 1977 (ZP I) erfasst, in dem es heißt: „Die Anwendung oder Androhung von Gewalt mit dem hauptsächlichsten Ziel, Schrecken unter der Zivilbevölkerung zu verbreiten, ist verboten.“ Eine allgemein akzeptierte Definition des Terrorismus gebe es bislang noch nicht. Zwar würden sich internationale Verträge zum Schutz von Flughäfen und dem Zivilluftverkehr damit befassen. Einen breiteren Ansatz als diese Verträge würden aber zum Beispiel die T-bombing Convention von 1997 und das internationale Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus von 1999 verfolgen. Die beiden

letzten genannten Verträge seien aber nur von wenigen Staaten ratifiziert worden. „War against terrorism“ setze das humanitäre Völkerrecht trotz seiner Defizite bei der Erfassung terroristischer Akte aber keineswegs außer Kraft.

Im Folgenden warf *Fischer* die Frage auf, welches Recht auf den Krieg in Afghanistan anwendbar sei. Die USA und Großbritannien hätten die Genfer Abkommen ratifiziert, die USA allerdings nicht das ZP I. Afghanistan habe nur die Genfer Abkommen ratifiziert, so dass diese und das als Gewohnheitsrecht geltende humanitäre Völkerrecht in jedem Fall anwendbar seien. Um eine Klassifizierung des Krieges in Afghanistan als interner oder internationaler bewaffneter Konflikt vornehmen zu können, müsse jedoch die Frage beantwortet werden, ob Afghanistan am 11. September 2001 als Staat überhaupt existent gewesen sei. Über einen Zeitraum von etwa fünf Jahren hätten die Taliban 90 % des Territoriums kontrolliert und damit die effektive Staatsmacht ausgeübt. Innerhalb der Vereinten Nationen sei hingegen die Nordallianz als Repräsentantin von Afghanistan angesehen worden. Nach traditionellem Völkerrecht ändere die Intervention einer Drittmacht auf der Seite der machthabenden Konfliktpartei nichts an dessen Qualität als internen Konflikt. Die Intervention auf Seiten der Aufständischen hingegen mache einen internen Konflikt zu einem internationalen. Mit dem Kampf der USA auf der Seite der Nordallianz habe sich somit ein internationaler bewaffneter Konflikt entwickelt. Insbesondere mit Blick auf die eingesetzten Waffen sei es nicht vertretbar, das humanitäre Völkerrecht auf diesen nicht anzuwenden.

Bezüglich des unterschiedlichen Schutzes von Personen, die in Gewahrsam des Gegners gelangen, verwies *Fischer* auf den Grundsatz, wonach Kombattanten, die in die Hände des Gegners fallen, Kriegsgefangene seien und somit unter den Schutz des Dritten Genfer Abkommens fielen. Dies treffe zumindest auf die Talibankämpfer zu. Ein Zivilist, der zu den Waffen greift, verliere gemäß Art. 51 Abs. 3 ZP I für diesen Zeitraum zwar seinen Schutz als Zivilperson, doch lebe dieser in dem Moment wieder auf, da er die kriegerischen Handlungen einstelle. Daraus folge, dass der „unlawful combatant“, wie die USA die Kriegsgefangenen auf Guantánamo bezeichnen, keine Kategorie des geltenden Völkerrechts sei. Dies sei vielmehr eine linguistische Konstruktion, um eine Person zu charakterisieren, die unerlaubt kriegerische Handlungen vornehme. Die afghanischen *Al-Qaida*-Kämpfer fielen daher unter das Vierte Genfer Abkommen. Dieses gelte hingegen nicht für die französischen, britischen oder australischen *Al-Qaida*-Mitglieder, da Art. 51 Abs. 3 ZP I nur die Zivilbevölkerung der am Konflikt beteiligten Staaten betreffe, nicht die von neutralen oder verbündeten Staaten.

Schließlich stellte *Fischer* fünf kritische Punkte in Bezug auf die Gefangenen von Guantánamo heraus:

Der Status der Kriegsgefangenen sei frühstmöglich festzustellen und zwar durch ein „competent tribunal“. Die von Präsident *George W. Bush* am 7. Februar 2002 getroffene Feststellung, dass man nur die Taliban-, nicht hingegen die *Al-Qaida*-Kämpfer entsprechend den Genfer Abkommen behandeln werde, entspreche nicht dem vorgesehenen Verfahren.

Die Unterbringung in Käfigen werde ebenfalls nicht den Anforderungen des Art. 25 des Dritten Genfer Abkommens gerecht. Vor dem Hintergrund des Reziprozitätsgedankens habe man sich immer die Frage zu stellen, ob eine solche Unterbringung der eigenen Kombattanten akzeptiert würde.

Das von den USA vorgebrachte Argument, man könne die Gefangenen nicht vernehmen, wenn sie den Status eines Kriegsgefangenen hätten, sei lediglich bezüglich der Befragung zu militärischen Aktivitäten zutreffend. Was kriminelle Akte betrifft, könnten Kriegsgefangene, also die Taliban, über alle Taten vernommen werden und für die strafbaren Handlungen, die sie während oder vor dem Konflikt begangen haben, auch strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Zivilpersonen, hier also die afghanischen *Al-Qaida*-Kämpfer, könnten nach Art. 70 des Vierten Genfer Abkommens wegen Verstößen gegen das Kriegsrecht selbstverständlich verurteilt werden, sofern diese während der Okkupation erfolgen würden.

Dass die Fesselung von Kriegsgefangenen nicht zulässig sei, habe man bereits nach einem Vorfall während des Zweiten Weltkrieges festgestellt.

Im Hinblick auf die den Gefangenen vollständig die Sicht nehmenden Kapuzen gab *Fischer* zu bedenken, dass im Kriegsgefangenenlager auch das Disziplinarrecht der Gefangenen weiter gelte. Dessen Einhaltung werde nahezu unmöglich gemacht, wenn den Gefangenen jegliche Sicht genommen werde.

Zum dritten Themenkomplex der Tagung, Reaktionen auf die neuen Herausforderungen, sprach *Dr. Sven Gareis*, Projektleiter am Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr in Strausberg, über „strategische und politische Planungen“. Auch *Gareis* wagte zu Beginn einen Blick in die Kristallkugel und machte als Charakteristika der neuen Kriege insbesondere eine erhöhte Opferbereitschaft substaatlicher Akteure, Staatenerosion, Privatisierung der Gewalt, low intensity conflicts, asymmetrische Kriegsführung und ein Verschwimmen der Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit aus.

Erforderlich würden dadurch konzeptionelle Änderungen und flexiblere Handlungsmaximen. So hätten die Vereinten Nationen bereits in den 90er Jahren den Rahmen der zu bearbeitenden „global issues“ abgesteckt. Deutlich geworden sei dabei das Bedürfnis nach einem erweiterten Sicherheitsbegriff, der wirtschaftliche, soziale und menschenrechtliche Komponenten beinhalte. Umgesetzt werde dieser bereits im Rahmen der NATO bei der Unterstützung von Transformationsprozessen in osteuropäischen Ländern oder bei UN-Friedensmissionen wie denen in Bosnien-Herzegowina und Osttimor.

Hieran werde auch deutlich, dass das Militär zunehmend in multinationale Strukturen überführt und dem rein nationalen Kontext entzogen werde. Auch der Auftrag an den Soldaten habe sich damit grundlegend verändert. Neben seinen Fähigkeiten als Kämpfer werde er nun als „global streetworker“ eingesetzt. Dies mache eine noch stärkere Spezialisierung der Streitkräfte erforderlich. Als Beispiele solcher spezialisierter Einheiten nannte *Gareis* CIMIC (Civil and Military Cooperation) und das Battalion zum Kampf in den Städten. Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU werde eine schnellere und engere Zusammenarbeit ermöglicht.

Zu den normativen Erfordernissen zählte *Gareis* eine substanzielle Verbesserung der Lebensvoraussetzungen in krisenanfälligen Ländern und einen internationalen Konsens über die Definition des Terrorismus.

Abschließend wandte sich *Dr. Hans-Joachim Heintze*, Dozent am IFHV der Ruhr-Universität Bochum, in seinem Vortrag „Die neuen Kriege und das Völkerrecht“ der Frage zu, was das aktuell bestehende Völkerrecht leisten könne, um auf die skizzierten Kriegsformen der Zukunft zu reagieren. Dabei plädierte *Heintze* generell dafür, ausgefeiltere Mechanismen zur Durchsetzung existierender Völkerrechte zu etablieren, anstatt auf weitere Kodifizierungen zu setzen. So sei die Arbeit der Vereinten Nationen insbesondere auf dem Gebiet der Menschenrechte auf Prävention ausgerichtet, aber es mangle oftmals an effektiven Durchsetzungsinstrumenten.

Bei Staatenerosionen und ethnischen Konflikten müsse der Sicherheitsrat stärker genutzt werden. Die Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts wachse und auf Dauer werde der Grundsatz des *uti possidetis* nicht durchzuhalten sein, so dass Autonomieregelungen in Zukunft noch zunehmen würden.

Im Hinblick auf die Bekämpfung des Terrorismus wertete *Heintze* die Hinwendung der USA zu den Vereinten Nationen grundsätzlich als positiv, denn es sei deutlich geworden, dass der Terrorismus nur kollektiv zu überwinden sei. Probleme

würden sich allerdings bei der Abgrenzung des Terrorismus vom legitimen Befreiungskampf stellen.

Indem der Sicherheitsrat in seiner Resolution 1373 jeden Akt des internationalen Terrorismus als Bedrohung des Weltfriedens bewertet, so dass der Sicherheitsrat Sanktionen beschließen kann, und in der Präambel der Resolution Bezug nimmt auf das Recht der Staaten zur Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta, habe er eine Verbindung hergestellt zwischen internationalem Terrorismus und dem Recht auf Selbstverteidigung. Dies sei allerdings insofern halbherzig geschehen, als dass immer noch an den Staat angeknüpft werde, der terroristischen Vereinigungen Finanzierung, Ausbildung und Beherbergung bietet, und nicht an die eigentlichen, nicht-staatlichen Akteure.

Die Verfahrensweise kritisierte *Heintze* allerdings insofern als undemokratisch und als einen Rückschritt, als dass die Öffentlichkeit komplett herausgehalten worden sei. Die Beweise der Verantwortlichkeit von *Al-Qaida* für die Anschläge des 11. September hätten öffentlich gemacht werden müssen. Im Übrigen hätte die Durchführung militärischer Maßnahmen in Afghanistan dem Sicherheitsrat obliegen.

Zu der Erscheinungsform des „cyber war“ wies *Heintze* abschließend darauf hin, dass das Internet kein rechtsfreier Raum sei. Aus Art. 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte folge eine Verpflichtung der Staaten, die ungehinderte Meinungsäußerung sowie Informationsbeschaffung zu ermöglichen und zu fördern. Schranken fänden sich z.B. in Art. 4 und 7 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

Vor Eröffnung der Abschlussdebatte wurde den Referenten Gelegenheit gegeben, auf die übrigen Vorträge einzugehen. *Carey* sah eine Gefahr in dem von *Hoffmann* angesprochenen Verschwinden der Grenzen zwischen militärischem und zivilem Bereich. *Wandinger* warnte davor, sich in der aktuellen Diskussion auf Afghanistan zu beschränken. Vor dem 11. September hätten andere Gruppen und Krisenherde Priorität gehabt, die nach wie vor die gleiche Sprengkraft besäßen.

Die in der Diskussion angesprochene Frage nach der Bedeutung von Religion und Ethnien wies *Wandinger* zurück. Die Religion als solche sei keine krisentreibende Kraft. Auf Nachfrage führte er aus, dass man in der internationalen Politik inzwischen stärker an Stabilität und Rechtsstaatlichkeit als an demokratischen Strukturen interessiert sei. Abschließend gab *Fischer* nochmals zu bedenken, ob die militärische Antwort auf die im Verlauf der Tagung diskutierten Erscheinungsformen des Krieges der Zukunft immer die richtige sei. ■

„Einsatz von Kriegsschiffen – Völkerrechtliche Dimensionen maritimer Operationen“

Gemeinsames Seerechtseminar für Offiziere der Deutschen Marine sowie Studenten und Referendare der Rechtswissenschaft

Bremerhaven, 18.–22. März 2002

Urszula Lisson*

Nunmehr bereits zum fünften Mal wurde in Bremerhaven ein Seerechtsseminar von der Marineoperationsschule, dem Ausbildungszentrum für Taktik und Verfahren (AZTV) in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. *Heintschel von Heinegg* von der Europa Universität Viadrina Frankfurt (Oder) veranstaltet. Aus aktuellem Anlass lag der Schwerpunkt des Seminars insbesondere bei der Frage nach der militärischen Bekämpfung des internationalen Terrorismus. So wurde anhand der Operation „Enduring Freedom“ die Bedeutung von Rules of Engagement (ROE) sowohl in der deutschen als auch in der US-amerikanischen Marine erläutert. Teilgenommen haben sowohl Offiziere der Marine, Juristen und Rechtsberater der Bundeswehr als auch Studenten verschiedener Universitäten. Zusätzlich zur Erweiterung des fachlichen Wissens bot das Seminar den ca. vierzig Teilnehmern die Möglichkeit eines intensiven Austausches zwischen den Angehörigen der Marine und den Studenten und Mitarbeitern der Universitäten und Ministerien.

Nach der Begrüßung durch den Kommandeur des AZTV (Kpt) *Himstedt* und der Vorstellung des Programms folgte der erste Vortrag zu dem Thema „Maritime Operationen und Seekriegsmittel“ von Fregattenkapitän (FKpt) *Dirks*. Ziel des Vortrags war es, auch den Nichtmilitärs die Möglichkeit zu bieten, Grundkenntnisse über Seekriegsmittel und die Methoden der Seekriegsführung zu erlangen. Vor allem für die Studenten war dies besonders hilfreich. Nachdem die wichtigsten Aufgaben und Fähigkeiten der deutschen Seestreitkräfte erläutert wurden, folgte eine Darstellung der Seekriegsmittel und deren Bedeutung in der jeweiligen Einsatztruppe im Verband und ihre Funktion. Anhand einer Power-Point-Präsentation und Abbildungen der wichtigsten Seekriegsmittel von der Fregatte über den Hubschrauber bis zum Kampfschwimmer, konnte ein Eindruck über die praktische Relevanz gewonnen werden.

* *Urszula Lisson* ist Studentin der Rechtswissenschaft an der Europa Universität Viadrina in Frankfurt (Oder).

Zudem verwies *Dirks* im Zuge des Seminars auf die Herausforderungen, welche die neue asymmetrische Kriegsführung sowohl an das Personal als auch die Technik stelle.

Im Anschluss an die Einleitung führte Prof. Dr. *Heintschel von Heinegg* mit seinem Vortrag in das Thema der völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Einsatzes von Kriegsschiffen ein. Das internationale Seerecht, insbesondere mit Bezug auf die Territorialgewässer, die friedliche Durchfahrt, die Definition des Kriegsschiffs als auch die Rechtsfragen bezüglich internationaler Meerengen sowie der Transitdurchfahrt sind nur einige Themen, die dargestellt und diskutiert wurden. Während des Vortrags entstanden immer wieder intensive Diskussionen zwischen dem Referenten, den Angehörigen der Marine und der Ministerien. Dies zeigte auf, dass ein starkes Interesse und Klärungsbedürfnis auf Seiten der Marine bestand.

Prof. *Heintschel v. Heinegg* verwies unter anderem darauf, dass heute vermehrt Konflikte auftreten, in denen sich staatliche und nichtstaatliche Akteure gegenüberstehen. Dies ergebe neue Situationen, die politische als auch rechtliche Fragen aufwürfen. So seien neue rechtliche Rahmenbedingungen für den Einsatz der Marine erforderlich. Was das Friedensvölkerrecht angehe, so gelte derzeit das umfassende Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, das jedoch von den USA im Gegensatz zu Deutschland nicht unterzeichnet worden sei. Aber auch dieses Übereinkommen sei nur eine Momentaufnahme, die in der Praxis nicht unumstritten sei. Ein Abweichen der Praxis von den Vorschriften des Übereinkommens stelle unter anderem die „zunehmende Nationalisierung der Meere“ dar. Was das Recht der freien Durchfahrt angehe, bedürfe es aber nach dem Seerechtsübereinkommen weder einer Anmeldung noch einer Genehmigung durch den Küstenstaat. An dieser Stelle wurde intensiv die Praxis der deutschen Marine diskutiert, da deutsche Schiffe sogar bei Verbündeten eine Durchfahrt anmelden, was zu einer Einengung der Einsatzfähigkeit der deutschen Marine führe. Während der Diskussion wies Prof. *Heintschel von Heinegg* auf die Gefahr hin, die sich aus einer solchen Praxis ergebe, nämlich dass aus ihr ein Rechtsanspruch abgeleitet werden könnte und damit gewohnheitsrechtsähnliche Bindungen entstehen könnten. Der Referent sprach sich infolgedessen dafür aus, dass die deutsche Marine ein selbstbewussteres Verhalten an den Tag legen solle als bisher. Während des Vortrags und der anschließenden Diskussion wurde besonders deutlich, dass nicht alles, was völkerrechtlich erlaubt, auch nationalrechtlich zulässig ist, da die Kommandanten an ihre strengen Dienstvorschriften gebunden sind.

Das Seminar bot ein geeignetes Forum für die Vorstellung des ersten deutschen Kommandantenhandbuchs durch KzS *Unbehau*. Das Handbuch, das nach zwei Jahren Arbeit von Prof. *Heintschel von Heinegg* und KzS *Unbehau* nun in der Praxis unter Beweis gestellt wird, behandelt die wichtigsten völker- und verfassungsrechtlichen Grundlagen für den Einsatz von deutschen Seestreitkräften. Erstmals stehe der deutschen Marine ein Handbuch zur Verfügung, das nicht nur die nationalen Dienstvorschriften, sondern neben dem Verfassungsrecht auch das Völkerrecht und die Staatenpraxis enthalte. Somit fänden Kommandanten auf die wichtigsten Rechtsfragen eine schnelle Antwort. Es enthalte neben den allgemeinen Fragen zum Seerecht auch besondere Probleme wie die Rechtsstellung von Asyl- und Zufluchtsuchenden, blinden Passagieren und die Piraterie. Besonders an dem Problem der Piraterie werde deutlich, wie sehr völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Befugnisse voneinander abweichen könnten. Die Fragen der Kommandanten danach, was sie zu tun hätten, um sich in einer bestimmten Situation rechtmäßig zu verhalten, könnten auch mit dem Handbuch nicht alle vollständig beantwortet werden. Dieses Handbuch solle aber als eine Richtschnur dienen, um so der deutschen Marine mehr Handlungssicherheit zu geben. Das Kommandantenhandbuch sei nur ein Lehrbuch bzw. Leitfaden, keine Dienstvorschrift. Dennoch, auf eine Frage nach der Rechtsverbindlichkeit dieses Handbuchs angesprochen, antwortete Ministerialrat *Schneider*, Rechtsberater beim Inspekteur der Marine im Bundesverteidigungsministerium, dass die Kommandanten zwar nicht rechtlich daran gebunden seien, dass sie es aber „verbindlich‘ mit auf den Weg kriegen“.

Nachfolgend wandte sich Prof. *Heintschel v. Heinegg* dem Thema „Seekriegsrecht und Neutralität“ zu. Das Recht im internationalen bewaffneten Konflikt gelte dem Schutz möglicher Opfer. Das Neutralitätsrecht regle die Rechtsbeziehungen zwischen den Konfliktparteien und unbeteiligten Dritten. Prof. *Heintschel v. Heinegg* referierte über die Verantwortung der kriegführenden Parteien zur Wahrung des Seekriegsrechts und zur Vermeidung von unnötigen Opfern insbesondere, was unbeteiligte Staaten angeht. Besonders bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus sei eine klare Unterscheidung zwischen einem zulässigen und einem unzulässigen militärischen Ziel nicht immer leicht. So stelle sich nach der Erarbeitung der Definition des zulässigen militärischen Ziels das Problem, dass eine klare Beurteilung, z.B. bei einem Handelsschiff, das sowohl Passagiere als auch Waffen befördere, oft nicht zweifelsfrei möglich sei.

Um den Bezug zur Praxis herzustellen,

fand zusätzlich zu den Vorträgen eine Exkursion zu dem Marinefliegergeschwader III in Nordholz in der Nähe von Bremerhaven statt. Dort fanden Vorträge über die von der deutschen Marine eingesetzten Aufklärungsflugzeuge und für die Aufklärung und den Einsatz auf See ausgerüsteten Hubschrauber statt. Daraufhin wurde bei einer Besichtigung eines Aufklärungsflugzeuges und eines Hubschraubers ein Einblick in das Innenleben solcher Seekriegsmittel gewährt. Besonders interessant war die Tatsache, dass diese Technik momentan auch im Rahmen der Operation „Enduring Freedom“ eingesetzt wird. Auf diese Weise konnte eine Vorstellung darüber gewonnen werden, unter welchen Bedingungen die deutsche Marine am Horn von Afrika arbeitet.

In seinem Vortrag „Law of the Sea“ schilderte Prof. *Mandsager* vom U.S. Naval War College eine amerikanische Sichtweise. Aus seinem Vortrag sind besonders seine Ausführungen zum „Freedom of Navigation Program“ hervorzuheben. Hierbei handele es sich um ein Programm der amerikanischen Marine, das der Durchsetzung des Seerechts und somit dem Schutz der internationalen Schifffahrt dienen solle. Mit seiner Unterstützung solle u.a. verhindert werden, dass sich rechtswidrige Ansprüche insbesondere in Bezug auf Durchfahrtsrechte gewohnheitsrechtlich verfestigen. Problematisch an diesem Programm sei jedoch, dass es besonders in bestimmten Krisengebieten zu Eskalationen führe könne. Nach Prof. *Mandsager* ist es erforderlich, dass auch anderen Staaten dem Programm der USA folgen, um so das internationale Seerecht vor unrechtmäßigen Ansprüchen zu schützen.

Zu Beginn des folgenden Vortrags mit dem Thema „Rules of Engagement der NATO“ (NATO ROE) stellte FKpt *Boehlke* nicht nur die verschiedenen Definitionen von ROE dar, sondern erläuterte zusätzlich, dass die ROE in verschiedenen Staaten unterschiedliche Funktionen erfüllen. Je nach Staat könnten ROE eher eine operative, eine politische oder eher eine rechtliche Bedeutung haben. Damit sei eine einheitliche Definition nicht möglich. Allgemein könne man jedoch sagen, ROE seien ein Katalog von Handlungsempfehlungen und Verhaltensmaßregeln, erstellt auf sowohl politischer als auch militärischer Führungsebene, die einheitliche Aktionen und Reaktionen der militärischen Führer und Truppenteile im Einsatzgebiet sicherstellen. Mit diesen Einsatzregeln sollten unter anderem Eskalationen vermieden werden. Dadurch sorgten die ROE im weitesten Sinne auch für die Sicherheit der Truppen. Bei dem Entwurf von ROE sei es äußerst schwierig, eine klare Grenze zwischen Recht und Politik zu ziehen, da sowohl völkerrechtliche, nationalrechtliche

als auch politische Faktoren eine Rolle spielten. Dabei stellten die NATO-ROE die Grundlagen für die nationalen ROE dar. Was das Verhältnis von ROE und dem Recht auf Selbstverteidigung angehe, könnten NATO-ROE das Recht nicht einschränken. Ein eher praktischer Diskussionspunkt betraf die Frage, ob Juristen, Politikern oder militärischen Strategen bei der Entscheidung über ROE die ausschlaggebende Stimme zukommen sollte. Beispielfähig wurde außerdem die bereits in den Medien bekannten ROE des Einsatzes an Horn von Afrika vorgestellt und diskutiert. Besondere Kritik wurde hierbei an der deutschen Selbstbeschränkung geübt, dass die deutsche Marine fremde Territorialgewässer nicht befahren dürfe.

Die Ausführungen von FKpt *Boehlke* wurden von RD *Althaus* ergänzt, der über ROE in der Deutschen Marine referierte. Zunächst wurde darauf hingewiesen, dass ROE vielseitig und auf den jeweiligen Einsatz oder die jeweilige Situation zugeschnitten seien. Anhand eines Beispiels wurde vorgetragen, wie sich Kommandanten bei Angriffen von Piraten oder bei der Hilfeleistung für Schiffsbrüchige zu verhalten hätten. Was die Frage nach dem Selbstverteidigungsrecht angeht, wurde festgestellt, dass die deutsche Definition von Selbstverteidigung enger ist als die amerikanische – der „unmittelbar bevorstehende Angriff“ würde über das Eindringen in eine sog. „Defence Bubble“ determiniert, einem Schutzbereich um das einzelne Schiff bzw. den Verband.

Althaus sprach zudem die Frage an, was geschieht, wenn ein Kommandant fälschlicherweise einen unmittelbar bevorstehenden Angriff annimmt und er als Verantwortlicher eine falsche Entscheidung fällt. Wenn die Entscheidung des Kommandanten nachvollziehbar gewesen sei, könne er nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Bei jeder Entscheidung müsse jedoch die politische Situation in einem bestimmten Gebiet berücksichtigt und alle erreichbaren Fakten hinzugezogen werden. Im anschließenden Gespräch wurde deutlich, dass diese strategischen Überlegungen, die an den tatsächlichen Situationen zu messen sind, die Kommandanten oft vor Schwierigkeiten bei ihrer Durchführung stellen, wie z.B. dem an sich harmlosen Fall von Verkäufern, die mit ihren Booten in die „Defence Bubble“ eines Schiffes eindringen und es umlagern, jedoch nur, um ihre Waren zu verkaufen.

Aus aktuellem Anlass nahmen die Veranstalter zusätzlich zwei Vorträge über die Bekämpfung des internationalen Terrorismus in das Programm auf. In dem ersten Vortrag gab Prof. *Mandsager* zunächst mit seinen „Case Studies“ einen Einblick in die Problematik der praktischen Umsetzung von ROE der US-Navy. Verdeutlicht wurde

die Anwendung von ROE und ihre Folgen anhand einiger Fälle aus der Geschichte der US-Navy. Die Ereignisse der USS *Stark* und USS *Vincennes* im Persischen Golf seien nur zwei Beispiele dafür, dass ROE allein noch keinen Erfolg eines Einsatzes garantierten. Insbesondere bei terroristischen Angriffen ergeben sich solche Probleme. Ausführlich informierte Prof. *Mandsager* über terroristische Angriffe auf amerikanische Einrichtungen. Amerika habe daraus seine Schlussfolgerungen gezogen. Natürlich wurde besonders auf die Operation „Enduring Freedom“, auf ihre Rechtsgrundlagen und Ziele eingegangen. Ein wichtiger Punkt innerhalb des Vortrags war die Frage danach, wie bestimmt werden kann, ob es sich bei einem terroristischen Angriff lediglich um einen kriminellen Akt oder einen bewaffneten Konflikt handelt.

Prof. *Heintschel v. Heinegg* referierte anschließend zum Thema der Bekämpfung des internationalen Terrorismus unter Einsatz militärischer Mittel. Was zunächst die Rechtsgrundlagen der Bekämpfung des internationalen Terrorismus angehe, löse ein bewaffneter Angriff unter aktiver Hilfe von staatlichen Organisationen das Selbstverteidigungsrecht aus. Noch vor einigen Jahren habe man kein Selbstverteidigungsrecht bei terroristischen Angriffen, die keinem Staat zurechenbar gewesen seien, angenommen. Nach den Angriffen auf die Botschaften in Kenia und Tansania und das World Trade Center sei dies vom Sicherheitsrat anerkannt worden. Auch die MIOs („Maritime Interdiction Operations“), die grundsätzlich immer eine Verletzung der Souveränität des Flaggenstaates darstellten, also u.a. die Durchsuchung eines Schiffes oder die Erzwingung einer Kursänderung, könnten der Selbstverteidigung dienen. Und zwar dann, wenn bereits ein Angriff stattgefunden habe. Durch solche Maßnahmen werde zu vermeiden versucht, dass weitere Angriffe stattfinden. In der Diskussion im Anschluss an den Vortrag wurde besonders das Problem der beschränkten

Mandate, wie das Verbot des Befahrens fremder Territorialgewässer am Horn von Afrika erörtert, welche die effiziente Erfüllung der Aufgabe vor zusätzliche Schwierigkeiten stellt.

Nach den aufschlussreichen und mit sichtlicher Begeisterung für das Thema U-Boote und Seeminen vorgetragenen Referaten von (FKap) *Buth* folgte ein besonders interaktiver Teil des Seminars – die Bearbeitung von Rechtslagen. Dabei sollte das bisher erworbene Wissen angewandt werden. Anhand des „Tactical Floor“, einer Modelllandschaft zur Simulation von Szenarien, wurden die ausgesuchten Lagen erläutert. Die Sachverhalte beinhalteten viele der während des Seminars erwähnten und behandelten Probleme. Als besonders lehrreich und zugleich fordernd erwies sich die hierauf folgende Gruppenarbeit, an der gleichermaßen Studierende wie Mitglieder der Marine teilnahmen. Hierbei stießen die juristisch-universitäre und militärische Arbeitsweise aufeinander, die allerdings zu einem gemeinschaftlichen Ziel geführt werden mussten, was von beiden Seiten die Bereitschaft zu Kompromissen verlangte und zugleich neue Perspektiven eröffnete. Nachdem sich alle letztlich doch einigen konnten, wurden die Lösungen vorgetragen und besprochen.

Nach einer positiven Seminarkritik während der beide im Seminar vertretenen Seiten ein großes Interesse an einer Fortführung dieses Seminars im nächsten Jahr bekundeten und nach der Verabschiedung durch (Kpt) *Hilmstedt* endete das Seminar.

Zu konstatieren bleibt, dass die Atmosphäre während des gesamten Seminars sehr angenehm war. Während der zahlreichen Kaffeepausen sowie abends nach dem offiziellen Programm konnten noch einzelne, ungeklärt gebliebene Fragen gelöst werden. Geduldig standen die Angehörigen der Marine Rede und Antwort und erläuterten die praktischen Seiten ihrer Einsätze – und immer wieder aufs Neue die verschiedenen Dienstgrade der Marine. ■

Dagmar Patricia Stroh, Die nationale Zusammenarbeit mit den Internationalen Straftribunalen für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda

Springer-Verlag, Berlin u.a. 2002, 398 Seiten, € 84,95

Sascha Rolf Lüder*

Die internationale Zusammenarbeit und Rechtshilfe in Strafsachen ist seit der Gründung der Internationalen Straftribunale für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda

vor knapp zehn Jahren in eine neue Phase eingetreten. War das Rechtshilferecht bis *dato* von einer rein international geprägten Zusammenarbeit gekennzeichnet, so sind

* *Sascha Rolf Lüder* ist Wiss. Mitarbeiter am Lehrgebiet Strafrecht, Strafprozessrecht und Juristische Zeitgeschichte der FernUniversität Hagen.

mit den beiden Internationalen Straftribunalen jeweils Hoheitsträger eigener Art entstanden, die zu nicht unerheblichen Verschiebungen in diesem Regime geführt haben.

Dagmar Stroh hat mit ihrer Dissertation über „Die nationale Zusammenarbeit mit den Internationalen Straftribunalen für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda“ die schwierige Aufgabe übernommen, eine Analyse der Zusammenarbeitsregimes der von den Vereinten Nationen (VN) gegründeten Internationalen Straftribunale vorzunehmen. Die Dissertation gliedert sich in drei Teile: 1. „Rechtsgrundlagen der ‚state co-operation‘ mit den Internationalen Straftribunalen für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda“; 2. „Die Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen in nationalen Kooperationspflichten“; 3. „Die Ausführungen von Kooperationsgesuchen der Internationalen Straftribunale in der Praxis“.

Die Analyse *Dagmar Strohs* beginnt in ihrem ersten Teil mit einem Überblick über die Entstehungsgeschichte der Internationalen Straftribunale. Dabei widmet sich die Autorin eingehend dem in der Völkerrechtslehre viel diskutierten Problem der Rechtmäßigkeit ihrer Errichtung, einer im Jurisdiktionsurteil in der Strafsache gegen *Dusko Tadic* eigentlich beantworteten, jedoch von *Slobodan Milosevic* jetzt wieder aufgeworfenen Frage. Zu Recht bezeichnet *Dagmar Stroh* die Gründung durch eine Resolution des VN-Sicherheitsrates als die wohl einzige Möglichkeit, „(...) die in der konkreten Situation sowohl den rechtlichen als auch den praktischen Anforderungen gerecht werden konnte“ (S. 44).

Anschließend betrachtet *Dagmar Stroh* die Rechtsgrundlagen der Zusammenarbeit zwischen den Internationalen Straftribunalen und den VN-Mitgliedstaaten. Die an letztere gerichtete ausdrückliche Aufforderung, mit den Internationalen Straftribunalen zusammenzuarbeiten, findet sich in den Gründungsresolutionen des VN-Sicherheitsrates, denen auf Grund ihres Charakters als sog. nicht militärische Zwangsmaßnahmen gemäß Art. 41 der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) bindende Wirkung zukommt. Für einen Teil der Nachfolgestaaten Jugoslawiens folgt eine dahingehende Verpflichtung darüber hinaus aus dem als Friedensvereinbarung von Dayton bekannt gewordenen Allgemeinen Rahmenübereinkommen für den Frieden in Bosnien und Herzegowina und der dazugehörigen Anhänge.

Detailliert erläutert *Dagmar Stroh* die Formen der Zusammenarbeit zwischen den Internationalen Straftribunalen und den VN-Mitgliedstaaten in den einzelnen Verfahrensstadien. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die in den Statuten der Internatio-

nenal Straftribunale enthaltenen Regelungen im Wesentlichen die Zusammenarbeit bei den Ermittlungen der Anklagebehörden, bei der (vorläufigen) Festnahme und Überstellung von Angeklagten, Verdächtigen und inhaftierten Zeugen zu den Internationalen Straftribunalen, bei der Überleitung nationaler Strafverfahren sowie bei der Vollstreckung rechtskräftiger Urteile erfordern. Darüber hinaus nennt die Autorin die sich aus der Friedensvereinbarung von Dayton ergebenden und durch den VN-Sicherheitsrat bestätigten Pflichten für einige Nachfolgestaaten Jugoslawiens zur Zusammenarbeit. Hierzu zählen u.a. die Verpflichtung, Angehörigen des Internationalen Straftribunals für das ehemalige Jugoslawien ungehinderten Zugang zu relevanten Orten zu gewähren, mutmaßliche Kriegsverbrecher von öffentlichen Ämtern auszuschließen und diese von einer Rückführung in ihre Heimat sowie von Amnestieregelungen auszunehmen.

Neben der Aufforderung zur Zusammenarbeit mit den Internationalen Straftribunalen findet sich in den Gründungsresolutionen des VN-Sicherheitsrates auch eine an die VN-Mitgliedstaaten gerichtete Verpflichtung, in ihrem staatlichen Recht die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um aus ihrer Sicht eine Zusammenarbeit mit den Internationalen Straftribunalen zu ermöglichen. Der zweite Teil der Analyse *Dagmar Strohs* geht der Frage nach, ob und ggf. inwieweit die VN-Mitgliedstaaten dieser Verpflichtung nachgekommen sind. Die Autorin verweist dabei auf die Schwierigkeiten des Gesetzgebers bei der Umsetzung der Verpflichtung, folgt aus der Verschränkung zwischen internationaler und nationaler Strafgerichtsbarkeit doch notwendig ein neuartiges Zusammenarbeitsregime, welches sich in das von den VN-Mitgliedstaaten herkömmliche entwickelte Regelwerk der internationalen Zusammenarbeit und Rechtshilfe in Strafsachen einfügen muss. Unter Berücksichtigung der vom Internationalen Straftribunal für das ehemalige Jugoslawien zur Erleichterung der Umsetzung erlassenen Richtlinien untersucht *Dagmar Stroh* die in den VN-Mitgliedstaaten erfolgten Anstrengungen zur Umsetzung der Zusammenarbeitspflicht in ihr jeweiliges Rechtshilferecht mit großer Präzision.

Eine besondere Betonung erfährt hierbei das Problem der Überstellung eigener Staatsangehöriger an die Internationalen Straftribunale. Unbeschadet der völkerrechtlich unbedingten Pflicht zur Überstellung stellte sich in einigen Verfassungsordnungen die Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen eine Überstellung eigener Staatsangehöriger nach staatlichem Recht zulässig ist. Deutschland habe den verfassungsrechtlichen Disput durch eine Änderung des Grundgesetzes gelöst und

damit zugleich die Voraussetzungen für eine mögliche Überstellung Deutscher auch an den zukünftigen Internationalen Strafgerichtshof geschaffen.

Zusammenfassend stellt *Dagmar Stroh* jedoch fest, dass die Umsetzung der in den Statuten vorgesehenen Verpflichtungen in staatliches Recht nicht in allen VN-Mitgliedstaaten zufriedenstellend erfolgt sei: „Bereits die Tatsache, daß acht bzw. sieben Jahre nach Errichtung der Internationalen Straftribunale nur dreiundzwanzig Staaten eine Gesetzgebung erlassen haben, die ihren nationalen Behörden die Zusammenarbeit mit dem Jugoslawien-Tribunal und/oder dem Ruanda-Tribunal ermöglicht, läßt eine nur unzureichende Befolgung der in den Gründungsresolutionen enthaltenen Aufforderung (...) erkennen“ (S. 246). Selbst in denjenigen Fällen, in denen ein Kooperationsgesetz erlassen worden sei, seien die sich aus den Statuten ergebenden völkerrechtlichen Verpflichtungen oft nicht in vollem Umfang umgesetzt worden. Es sei jedoch nicht nur unbegründet, sondern „(...) mit geltendem Völkerrecht unvereinbar, wenn die Arbeit der Tribunale durch entgegenstehendes nationales Recht behindert und den Tribunalen die Erfüllung ihres Mandates erschwert oder gar unmöglich gemacht“ (S. 250) werde.

Der dritte Teil der Analyse *Dagmar Strohs* behandelt die Ausführung von Zusammenarbeitsgesuchen der Internationalen Straftribunale in der Praxis. Mit der Annahme der Statuten haben die VN in einem bestimmten Bereich der Friedenssicherung die Wandlung hin zur Supranationalität vollzogen, die von den VN-Mitgliedstaaten akzeptiert worden ist. Mögliche Adressaten der bindenden Ersuchen und Anordnungen der Internationalen Straftribunale auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit und Rechtshilfe sind zunächst die VN-Mitgliedstaaten. Unter dem Gesichtspunkt der Supranationalität aber sei es eine entscheidende Frage, ob Ersuchen und Anordnungen darüber hinaus unmittelbar an die in den VN-Mitgliedstaaten befindlichen natürlichen und juristischen Personen gerichtet werden könnten. Hierauf habe das Internationale Straftribunal für das ehemalige Jugoslawien in seinem Urteil in der Strafsache gegen *Tihomir Blascic* eine differenzierende, aber am Ende bejahende Antwort gegeben.

Die Tendenz zur Supranationalisierung der Zusammenarbeit wird von *Dagmar Stroh* am Beispiel der Ausführung von Haft- und Überstellungsbefehlen erläutert: So sei der Begriff des sog. internationalen Haftbefehles der bisherigen Terminologie des Rechtshilferechtes nicht geläufig. Vielmehr sei die Wirkung eines Haftbefehles regelmäßig auf den Hoheitsbereich des Staates begrenzt gewesen, welcher den Haftbefehl ausgestellt habe. Aus dem Grundsatz der

Gebietshoheit sei bislang gefolgt, dass alle Einzelpersonen, die sich auf dem Territorium eines Staates aufhielten, prinzipiell der Hoheitsgewalt nur dieses Staates unterworfen gewesen seien. Aus diesem Grunde sei es daher regelmäßig völkerrechtswidrig gewesen, im Gebiet eines anderen Staates hoheitlich tätig zu werden. Insbesondere habe dies für den weitgehenden Eingriffsbereich der staatlichen Rechtsordnung, dem Recht der Strafverfolgung, gegolten. Nach den Statuten der Internationalen Straftribunale jedoch hätten diese in jedem Verfahrensstadium Vorrang vor der staatlichen Gerichtsbarkeit. Jeweils eingesetzt als nicht militärische Zwangsmaßnahme, bestehe für die VN-Mitgliedstaaten eine grundsätzliche Pflicht zur Festnahme und Überstellung von Personen aus ihrer eigenen Hoheitsgewalt an die Internationalen Straftribunale, wenn diese es verlangten.

Eingehend widmet sich *Dagmar Stroh* der insoweit geübten Praxis der VN-Mitgliedstaaten: Während die afrikanischen Staaten Haft- und Überstellungsbefehle des Internationalen Straftribunals für Ruanda in nahezu allen Fällen und ohne Zögern ausgeführt hätten, seien die Nachfolgestaaten Jugoslawiens Haft- und Überstellungsbefehlen nur in bislang wenigen Fällen nachgekommen. Teilweise seien diese Staaten nicht in der Lage, teilweise aber auch nicht willens gewesen, dem Internationalen Straftribunal für das ehemalige Jugoslawien die erforderliche Unterstützung zu gewähren. Für Abhilfe habe hier insbesondere die multinationale Stabilisierungstruppe (SFOR) unter Führung der Nordatlantikvertrags-Organis-

sation gesorgt, die zur Vollstreckung internationaler Haft- und Überstellungsbefehle ebenfalls berufen sei. *Dagmar Stroh* geht in diesem Zusammenhang auch der wichtigen Frage nach, ob für die truppenstellenden Staaten insoweit eine Vollstreckungspflicht besteht. In jedem Fall sei „(...) das Jugoslawien-Tribunal (durch das Eingreifen der SFOR) (bei) der Erfüllung seines Mandates ein nicht unerhebliches Stück näher (ge)kommen“ (S. 359).

Mit dem am 17. Juli 1998 beschlossenen Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofes folgt nunmehr eine weitere Epoche der Verfolgung und Aburteilung völkerrechtlicher Verbrechen. Das unmittelbar vor seinem In-Kraft-Treten stehende Römische Statut beinhaltet in seinem Teil 9 ein differenziertes Regime internationaler Zusammenarbeit und Rechts-hilfe. Unbeschadet der komplementären Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofes besteht für die Mitgliedstaaten des Römischen Statutes gemäß seines Art. 86 eine Kardinalpflicht zur Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof. Sobald das Römische Statut in Kraft befindlich ist und der Internationale Strafgerichtshof seine Arbeit aufgenommen hat, wird sich zeigen, wie sich sein Zusammenarbeitsregime zu denen der dann parallel arbeitenden Internationalen Straftribunale *in praxi* verhält. Es ist zu wünschen, dass die Staatengemeinschaft eine ähnliche Aufgeschlossenheit zeigt wie dies bei der Errichtung einer ständigen internationalen Strafgerichtsbarkeit bislang der Fall gewesen ist. Denn nur eine effektive Zusammen-

arbeit der Mitgliedstaaten mit den Spruchkörpern in Den Haag kann, wie von *Dagmar Stroh* im Rahmen ihrer abschließenden Beurteilung angemerkt, das Funktionieren einer internationalen Strafgerichtsbarkeit am Ende garantieren: „Die ohnehin unstrittene Abschreckungs- und Präventionsfunktion eines internationalen Strafgerichts (kann) nur dann zum Tragen kommen, wenn diejenigen zur Rechenschaft gezogen werden, die die Verbrechen angeordnet haben“ (S. 371).

Die unter der Betreuung des Heidelberger Völkerrechtlers *Rüdiger Wolfrum* entstandene Dissertation wurde von der dortigen Juristischen Fakultät im Sommersemester 2000 angenommen. Gleichwohl hat *Dagmar Stroh* wesentliche Passagen der Arbeit nicht in Heidelberg, sondern am T.M.C. Asser Institut sowie am Internationalen Straftribunal für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag angefertigt; namentlich widmet sich ein Abschnitt ihrer Analyse der Notwendigkeit der Zusammenarbeit aus der Perspektive der Internationalen Straftribunale. Die Dissertation unterstreicht damit den hohen Wert einer praktischen Begleitung wissenschaftlichen Arbeitens gerade im Bereich des Völkerrechtes. Es ist für junge Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gut zu wissen, dass es Institutionen gibt, die dieses für den wissenschaftlichen Gedankenaustausch wie für den praktischen Erfolg gleichermaßen unverzichtbare Engagement auch fördern. Die umfassende Analyse *Dagmar Strohs* wird einen wichtigen Platz im völkerstrafrechtlichen Schrifttum einnehmen. ■

Ludwig Watzal, Feinde des Friedens – Der endlose Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern

Aufbau Taschenbuch Verlag, Berlin 2001, 341 Seiten, € 8,95

Christina Gassner*

Die allgegenwärtig gewordene Diskussion zum Nahostkonflikt zeichnet sich vielerorts leider durch erschreckend wenig Hintergrundwissen und wirkliche Kenntnis der Begebenheiten aus. Gerade jetzt, wo der Konflikt im Nahen Osten eskaliert, präsentieren tagtäglich neue „Nahostexperten“ scheinbar einfache und auf der Hand liegende „Lösungsvorschläge“. *Ludwig Watzal*, der bereits einige Bücher zum Nahostkonflikt veröffentlicht hat, erweist sich

demgegenüber erneut als wahrer Kenner von Region und Konflikt und kann so mit seinem Buch wesentlich dazu beitragen, die Informationsdefizite zu beheben. Er hat den Anspruch, eine insgesamt differenzierte Analyse des israelisch-palästinensischen Konflikts sowie des Friedensprozesses vorzulegen und spart daher auch nicht mit Kritik für die verschiedenen Beteiligten. Darüber hinaus ist hervorzuheben, dass das Buch trotz der neuerlichen Geschehnisse immer noch sehr aktuell ist.

Das Buch umfasst vier Teile, die wiederum in verschiedene Kapitel untergliedert sind. *Watzal* beginnt mit der Geschichte Paläs-

tinias und Israels und geht hieran anschließend zur Darstellung des Friedensprozesses über. Der nächste Teil ist der Menschenrechtssituation der Palästinenser unter israelischer Besatzung und palästinensischer Autonomie gewidmet. Im letzten Teil wird der Staat Israel zwischen „jüdischer“ Demokratie und fundamentalistischem Gottesstaat analysiert. Am Ende wagt *Watzal* einen Ausblick in die Zukunft, in dem er behauptet, dass Frieden unter bestimmten Voraussetzungen möglich sei.

Das Buch ist innerhalb der einzelnen Teile und der jeweiligen Unterkapitel weitestgehend chronologisch aufgebaut. Leider gelingt es dem Autor nicht immer, diese Chronologie durchzuhalten, so dass sich der Leser manchmal etwas verwirrenden Zeitsprüngen ausgesetzt sieht.

Im Rahmen seiner Ausführungen verwendet *Watzal* viele Zitate, die zum einen eine mühevollere Recherchearbeit und zum ande-

* *Christina Gassner* M.A. ist Rechtsreferendarin in Köln. Sie war zuvor beim Goethe-Institut in Tel Aviv tätig.

ren den Versuch erkennen lassen, möglichst viele verschiedene Meinungen einzufangen. Besonders erwähnenswert ist hierbei, dass er sowohl jüdische bzw. israelische Journalisten, Politiker und Wissenschaftler als auch deren palästinensische bzw. arabische Kollegen auf diese Weise zu Wort kommen lässt.

Im Hinblick auf den konkreten Inhalt des Buches beschränkt sich diese Besprechung insbesondere auf die Abschnitte über die Entstehung des Konfliktes und den Friedensprozess.

Hinsichtlich der Entwicklung des Konflikts äußert *Watzal* vor allem Kritik an der westlichen Geschichtsschreibung, die Israel nach seiner Ansicht allzu oft in eine Opferperspektive gerückt hat und immer noch rückt. Er macht nicht nur darauf aufmerksam, die Geschichte weise „Israel nicht nur als »Opfer« der »arabischen Aggression« aus, es habe auch eigene hegemoniale Ziele verfolgt und sei selbst zum »Täter« geworden“, sondern stellt darüber hinaus die These auf, Israel habe alle seine Kriege – mit Ausnahme des Unabhängigkeitskrieges und des Yom-Kippur-Krieges – bewusst geplant.

So bringt *Watzal* seine Skepsis bereits in Bezug auf die Umstände, die zur Staatsgründung Israels geführt haben, zum Ausdruck. Er ist der Meinung, dass die Israelis zu keiner Zeit die Absicht verfolgten, das Land mit der einheimischen Bevölkerung zu teilen. Aus diesem Grund habe es eine bewusste Vertreibung der Palästinenser gegeben. *Watzal* geht sogar so weit, den Zionismus als solchen deshalb in Frage zu stellen („Hat der Zionismus durch die Vertreibung der Palästinenser von 1948 nicht seine ethische Legitimation verloren?“).

Im Weiteren stellt der Autor den Verlauf der Ereignisse unter Einbeziehung sowohl von völkerrechtlichen Aspekten als auch des innenpolitischen Wandels in Israel bis Mitte des Jahres 2001 dar. Ausgehend von der Vorgeschichte der Staatsgründung Israels werden zunächst die verschiedenen Kriege Israels und deren Auswirkungen sowie der Kampf der Palästinenser um einen eigenen Staat, beginnend mit der Gründung der PLO im Jahr 1964, beleuchtet. Hieran anschließend skizziert *Watzal* kurz die Anfänge des Friedensprozesses von Madrid nach Oslo.

Hervorzuheben ist, dass er sich bei seinen Darstellungen nicht auf eine rein historische Erzählweise beschränkt, sondern jeweils detailliert die Reaktionen der Beteiligten sowie allgemeine Stellungnahmen im Hinblick auf die verschiedenen Ereignis-

nisse wiedergibt. Beim Leser entsteht auf diese Weise der positive Eindruck, mit „Insiderinformationen“ beliefert zu werden.

Der nächste Teil des Buches ist dem palästinensisch-israelischen Friedensprozess gewidmet. *Watzal* beschreibt ausführlich die wichtigsten Abkommen im Rahmen des Friedensprozesses seit der „Prinzipienklärung“ vom 13. September 1993: das „Gaza-Jericho-Abkommen“ vom 4. Mai 1994 (Oslo I), das Interimsabkommen über die Westbank und den Gaza-Streifen vom 28. September 1995 (Oslo II), das Protokoll über die Truppenverlegung in Hebron vom 15. Januar 1997, das Wye-River-Memorandum vom 23. Oktober 1998, das Sharm-el-Sheikh-Protokoll vom 4. September 1999 (Wye II) sowie die Camp-David-Verhandlungen vom Juli 2000. Darüber hinaus werden die jüngeren Friedensinitiativen wie der Tenet-Plan und der Mitchell-Bericht dargestellt. Die Abkommen bzw. Friedensvorschläge werden jeweils in Bezug auf ihren Inhalt, die durch sie eingeführten Veränderungen, ihre Umsetzung sowie ihre Bedeutung im Kontext des Friedensprozesses erläutert. Im Weiteren zeigt der Autor anhand von verschiedenem Kartenmaterial die territorialen Veränderungen auf, die der Friedensprozess mit sich gebracht hat.

Watzal geht insbesondere darauf ein, inwiefern die verschiedenen Regierungswechsel in Israel den Friedensprozess beeinflusst haben. Der Autor kommt hierbei schließlich zu dem Ergebnis, dass sich entgegen dem herkömmlichen westlichen Verständnis keine wesentlichen Unterschiede zwischen einer von der Arbeitspartei oder einer vom Likud-Block geführten Regierung ausmachen lassen.

Von besonderem Interesse dürfte die Auffassung des Autors im Hinblick auf den Friedensprozess sein. *Watzal* erweist sich in diesem Zusammenhang als äußerst kritisch. Er kann dem Friedensprozess nur wenig Positives abgewinnen; für ihn stellt der Friedensprozess ein einziges Trugbild dar. Er führt an, dass im Wesentlichen keine Einigung über die zentralen Streitpunkte erreicht worden sei. Dafür sei das Ende des Emanzipationsprozesses der Palästinenser eingeleitet worden, „weil die Unterdrückten ihre Unterdrücker legitimierten, bevor die Besetzung ein Ende gefunden hatte“. Letztendlich habe allein Israel von dem Friedensprozess profitiert. Der Autor vertritt die Ansicht, keine israelische Regierung sei jemals daran interessiert gewesen, wirklich Frieden mit den Palästinensern zu schließen.

Auch an der Vermittlerrolle der USA im Nahost-Friedensprozess übt *Watzal* vehemente Kritik. Durch deren eindeutige Parteinahme unterstütze sie die Dominanz und die hegemonialen Interessen Israels und trage so langfristig eher zur Destabilisierung der gesamten Region bei.

Sein Fazit ist, dass der Friedensprozess „nicht zum Frieden führte, sondern vielmehr eine neue Eskalation der Gewalt auslöste“.

Im dritten Teil des Buches schildert *Watzal* die Menschenrechtssituation der Palästinenser und ihre Veränderung im Laufe des Friedensprozesses sowie seit der zweiten Intifada. Den Schwerpunkt legt er hierbei auf die Menschenrechtsverletzungen der Israelis gegenüber den Palästinensern, die anhand von zahlreichen Beispielen aufgezeigt werden.

Der letzte Teil des Buches gilt schließlich einer Analyse der gesellschaftspolitischen Lage in Israel. Zunächst stellt *Watzal* kurz die wichtigsten israelischen Parteien und politischen Strömungen vor. Anschließend beschreibt er die innerstaatlichen Konflikte zwischen den ashkenasischen und den sephardischen Juden sowie zwischen den säkularen Juden und den Ultraorthodoxen. Der Autor kommt zu dem Ergebnis, dass aufgrund des Machtzuwachses der Orthodoxen die Gefahr bestehe, dass das säkulare Israel von innen ausgehöhlt und unterminiert werde.

Schade ist, dass *Watzal* in diesem Abschnitt lediglich die israelische Gesellschaft intensiver beleuchtet, die verschiedenen palästinensischen Strukturen hingegen nicht dargestellt werden.

Auch setzt sich der Autor in weiten Teilen des Buches mit der jüdischen Religion sowie der zionistischen Ideologie auseinander, die er beide zum Teil als Hinderungsgrund im Friedensprozess begreift, während sich die Palästinenser bzw. der Islam keine derartige Analyse gefallen lassen müssen. So finden beispielsweise die weit verbreitete Märtyreriologie oder die undurchsichtige Struktur der PLO keine eingehendere Betrachtung. Insofern erscheint die Darstellung des Autors in dieser Hinsicht etwas unausgewogen.

Insgesamt ist dem Autor ein sehr informatives und spannendes Buch gelungen. Allerdings bestehen Bedenken, ob es für „Nahostanfänger“ geeignet ist, da es allein wegen der zum Teil nicht ganz chronologischen Abfolge manchmal schwer fällt, den Überblick zu bewahren. ■

Ekkehard Strauss, Prävention von Menschenrechtsverletzungen als Aufgabe internationaler Organisationen, Rechtsgrundlagen und inhaltliche Ansätze

Berlin Verlag Arno Spitz, Berlin 2001, 354 Seiten, € 39,-

Eingriff in die inneren Angelegenheiten fremder Staaten zum Zwecke des Menschenrechtsschutzes

Band 36 der Reihe „Rechtsstaat in der Bewährung“, C.F. Müller Verlag, Heidelberg 2002, 145 Seiten, € 32,-

Christian Tomuschat (ed.), Kosovo and the International Community – A Legal Assessment

Martinus Nijhoff Publishers, The Hague 2002, 354 Seiten, € 110,-

Ian Brownlie/Guy S. Goodwin-Gill, Basic Documents on Human Rights

4th Edition, Oxford University Press 2002, 896 Seiten, £ 25.99

Hans-Joachim Heintze*

Obwohl seit dem Kosovo-Krieg der NATO nunmehr schon wieder drei Jahre ins Land gegangen sind, bewegt er immer noch die Gemüter, und zwar insbesondere die der Juristen. Viele Erklärungsmuster wurden unterbreitet, andere verworfen. Unstreitig dürfte allerdings sein, dass im Kosovo bis 1999 schwere Menschenrechtsverletzungen begangen wurden und dass die Prävention krass versagt hat. Doch wie verhält es sich überhaupt mit der Prävention von Menschenrechtsverletzungen? Darauf gibt die Dissertation von Ekkehard Strauß eine Antwort. Für ihn ist Prävention von Menschenrechtsverletzungen „ein politisches Ziel, das durch die abstrakte Antizipation konkreter Handlungsabläufe erreicht werden soll“ (S. 22). Dazu müssten vor allem die Ursachen von Menschenrechtsverletzungen identifiziert werden. Fraglich ist, ob diese Umschreibung nicht zu eng ist, denn an sich dient die menschenrechtliche Zusammenarbeit der Staaten – welche frei vom Vorwurf der Rechtsverletzung ist – insgesamt der Prävention. Dies weist der Autor in seiner Arbeit auch durchgängig nach, indem er den Niederschlag des Präventionsgedankens in den Menschenrechtsabkommen, den Gründungsabkommen internationaler Organisationen, im soft law und im Völkergewohnheitsrecht darstellt. Mehr noch, die Prävention sei sogar ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, der aus

der Menschenwürde als immanenter Handlungsverpflichtung herzuleiten sei (S. 154). Nachdenklich wird aber eingeschätzt, dass „die praktische Brauchbarkeit von allgemeinen Menschenrechten für eine Prävention von Menschenrechtsverletzungen im hier zugrundegelegten Sinne nicht überschätzt werden darf“ (S. 169). Dem ist vollkommen zuzustimmen, wobei aber wiederum zu fragen ist, ob der „hier zugrundegelegte Sinn“ nicht zu eng gefasst war. Der dritte Teil und interessanteste des Buches widmet sich der Prävention durch Sicherungsverfahren. Herausgearbeitet wird, dass sich aus dem kooperativen Ansatz des Berichtsverfahrens die präventive Wirkung ableiten lässt (S. 191). Freilich muss diese Wirkung bei kooperationsunwilligen Staaten ausbleiben. Chancen für die Entwicklung weiterer präventiver Pflichten sieht der Autor deshalb im Zusammenhang mit den Regelungen über Verletzungsfolgen. So solle sich der Schadensausgleich für Opfer schwerer Menschenrechtsverletzungen nicht auf Finanzen beschränken, woraus beispielsweise die Forderung abgeleitet wird, rechtswidrig vertriebenen Minderheiten die Wiederansiedlung zu ermöglichen (S. 320).

Dieser Gedanke leitet über zum Geschehen im Kosovo und seiner rechtlichen Bewertung. Die Forderung von Strauss, Opfern von schweren Menschenrechtsverletzungen – wie z.B. Vertreibungen – nicht nur Entschädigung zu zahlen, sondern auch die Rückkehr in ihre Heimat zu ermöglichen, fand im Dayton-Abkommen von 1995 bezüglich Bosnien-Herzegowina ihren Nie-

derschlag. Mehr noch, das Rückkehrrecht muss als die zentrale Forderung der Staatengemeinschaft angesehen werden, für deren Verwirklichung nach wie vor viel Mühe verwendet wird. Damit soll das eigentliche Ziel des Balkankrieges, die „ethnische Säuberung“, konterkariert werden. Folgt man der Auffassung Strauss' von der präventiven Wirkung einer solchen Form der Wiedergutmachung, so hätten die von den Serben betriebenen massiven Vertreibungen der Albaner aus dem Kosovo nach dem Abschluss des Dayton-Abkommens und seiner zu vermutenden präventiven Wirkung eigentlich in dieser Form nicht stattfinden können. Dies ist natürlich eine überspitzte Darstellung der Aussage von Strauss, aber sie zeigt, wie kompliziert die präventive Wirkung von bestimmten Sanktionen in der Staatenpraxis nachzuweisen ist.

Kosovo ist ein Thema, das sich heute bei jeder menschenrechtlichen Erörterung nicht mehr vermeiden lässt. Das macht auch das Büchlein der Serie „Rechtsstaat in der Bewährung“ deutlich. Es hat zwar noch nicht einmal 150 Seiten Umfang, geht aber auf die Grundfragen des modernen Menschenrechtsschutzes in einer äußerst überzeugenden Art und Weise ein. Es handelt sich dabei um den Protokollband der Jahrestagung 2000 der Deutschen Sektion der Internationalen Juristen-Kommission. Anders als bei sonstigen Sammelbänden sind die Vorträge aber aufeinander abgestimmt und ergänzen sich gut. Hinzu kommt, dass die drei Vorträge kurz sind, und sich die Referenten anschließend der Diskussion stellten. So wurden „heiße Eisen“ nicht umgangen, sondern sachkundig erörtert. Das Ergebnis ist äußerst überzeugend, die Anschaffung des preiswerten Bandes dringend empfohlen. Etwas unverständlich ist allerdings der Titel „Eingriff in die inneren Angelegenheiten fremder Staaten zum Zwecke des Menschenrechtsschutzes“. Der Rezensent ist dezidiert der Meinung, dass die schweren Menschenrechtsverletzungen – z.B. im Kosovo – eben gerade keine innere Angelegenheit der Bundesrepublik Jugoslawien waren, sondern eine der gesamten Staatengemeinschaft. Diese Schlussfolgerung muss man aus dem Inhalt des Sammelbandes ziehen, wenn beispielsweise auf S. 20 festgestellt wird, dass sich die Grenzen der staatlichen Souveränität verschoben hätten und bei Menschenrechtsverletzungen keine „Störungsfreiheit“ mehr garantiert. Mehr noch, der Art. 2 Abs. 7 der UN-Charta, also das für die UNO proklamierte Einmischungsverbot sei „mehr oder weniger tot“ (S. 9). Der Buchtitel steht somit in einem gewissen Widerspruch dazu. Der erste Beitrag aus der Feder von Christian Tomuschat, „Men-

* Dozent Dr. habil. Hans-Joachim Heintze ist Wiss. Mitarbeiter am IFHV und Präsident der International Association for the Study of the World Refugee Problem (AWR).

schenrechtsschutz und innere Angelegenheiten“, vollbringt die beachtliche Leistung, auf nur 15 Seiten das gegenwärtige System des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes darzustellen. Einen wesentlichen Aspekt vermisst man allerdings: die Rolle der nichtstaatlichen Akteure, die in diesem Bereich so viel bewirkt haben und mitverantwortlich für das enorme Aufweichen des Souveränitätsanspruches sind.

Tomuschat weist nach, dass es Handlungsmöglichkeiten zum Schutz der Menschenrechte gibt: Es „ist dies keine Frage des Dürfens mehr, sondern eher eine Frage der Bereitschaft, für gemeinsame Anliegen der internationalen Gemeinschaft gewisse Opfer zu erbringen“ (S. 20). In der Diskussion erläutert *Tomuschat*, was er damit meint: Eine „humanitäre Intervention ist etwas, was mit äußerster Vorsicht angepackt werden muss“, weil sie eben kein chirurgischer Eingriff sei. Vielmehr würden alte Ordnungen zerstört und der Aufbau neuer sei eine langwierige Angelegenheit. So sei mit einer internationalen Präsenz im Kosovo für mindestens zehn Jahre zu rechnen. Dieser hohe materielle Preis sei allerdings noch klein im Vergleich zu der Tatsache, dass jede Intervention immer auch Menschenleben koste (S. 67).

Auch der folgende Beitrag von *Torsten Stein*, „Welche Lehren sind aus dem Eingriff der NATO im Kosovo zu ziehen?“, feiert die Intervention nicht als großen Sieg des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes. Er zeigt vielmehr die praktischen Probleme und die Halbherzigkeit der Kosovo-Operation, indem er konstatiert, dass der Westen nur bereit sei „ein minimales eigenes Risiko einzugehen“ (S. 21). Gleichwohl hält er den Einsatz der NATO für gerechtfertigt, und zwar auf der Grundlage einer sich jedenfalls in Teilaspekten bildenden neuen Völkerrechtsregel. Letztlich bestehe sie darin, dass die UNO – aus welchen Gründen auch immer – nicht in der Lage gewesen wäre, die Menschenrechte zu sichern. Vielmehr habe sich deutlich gezeigt, „dass Organisationen wie die NATO in bestimmten Fällen viel eher in der Lage sind, das Völkerrecht durchzusetzen“ (S. 27). *Stein* argumentiert hier mit der normativen Kraft des Faktischen. Wie gefährlich eine solche Herangehensweise ist, bekommt die Welt nach dem 11. September 2001 demonstriert. Nunmehr ist sowohl die UNO als auch die NATO nicht mehr in die Durchsetzung des Völkerrechts involviert: die USA machen es allein und zwar unter Ausschluss der Weltöffentlichkeit. Ganz im Sinne der *Steinschen* Logik können sie argumentieren: Die USA seien „in bestimmten Fällen viel eher in der Lage,

das Völkerrecht durchzusetzen“. Was auch immer die USA gegenwärtig in Afghanistan und zukünftig im Irak durchsetzen, in der Lage sind sie dazu zweifellos.

Freilich ist diese Auslegung der Position *Steins* etwas böswillig. Ausdrücklich will er diese Konsequenz nicht, denn er listet auf S. 32 eine Reihe von Kriterien auf, die einer „Rechtfertigung oder auch nur Verzeihlichkeit“ nicht-UN-mandierter Interventionen dienen sollen. Ein Aspekt ist dabei, dass sie nicht allein von einer Hege-monialmacht durchgeführt werden dürften.

Beim dritten vorzustellenden Buch handelt es sich um einen von *Tomuschat* herausgegebenen Konferenzband einer im Oktober 2000 in Berlin durchgeführten gemeinsamen Tagung der deutschen und französischen Völkerrechtsgesellschaft zum Thema Kosovo. Er befasst sich mit einer Bewertung der konkreten Ereignisse im Kosovo vor der NATO-Intervention (*Kokott, Czaplinski und Decaux*), der humanitären Intervention (*Uerpmann, Flauss, Guillaume und Bruha*), dem humanitären Völkerrecht (*de Mulinen und Weckel*), der strafrechtlichen Aufarbeitung der NATO-Intervention (*Tavernier, Stein und Pellet*) sowie der Gegenwart und Zukunft des Kosovo (*Seidel, Bothe, Marauhn und Vignes*). Bereits diese Liste belegt, dass das Problem Kosovo umfassend und von sehr verschiedenen Positionen ausgeleuchtet wurde. Allein dieser Umstand erklärt, dass hier nicht auf alle Artikel eingegangen werden kann. Besonderes Interesse erregen die Artikel von *Uerpmann*, „La primauté des droits de l'homme: licéité ou illéité de l'intervention humanitaire“ (S. 65 ff.), und von *Flauss*, „La primarité des droits de la personne: licéité ou illéité de l'intervention humanitaire“ (S. 87 ff.), zu der Frage, ob die NATO die Rechtmäßigkeit ihrer Intervention aus dem alten Konzept der humanitären Intervention herleiten konnten. Beide verneinen dies aus unterschiedlichen Gründen. *Uerpmann* meint, die NATO habe nicht alle Möglichkeiten der Involvierung der UNO ausgeschöpft, da insbesondere die *Uniting for Peace*-Resolution nicht zur Anwendung kam. *Flauss* kritisiert, dass im Kosovo im Frühjahr 1999 kein Völkermord stattgefunden habe, weshalb eine Intervention nicht verhältnismäßig gewesen sei. Als Beleg für diese Einschätzung führt er unter anderem an, dass auch die nach dem Krieg verabschiedete Resolution 1244 (1999) die NATO-Aktion nicht nachträglich gerechtfertigt habe. Freilich weist *Tomuschat* darauf hin, dass beide Positionen in der Diskussion heftig angegriffen (S. 331) worden seien. Letztlich

gibt also auch dieses empfehlenswerte Buch keine abschließende Antwort auf die rechtliche Qualifikation der humanitären Intervention im modernen Völkerrecht. Noch dringlicher stellt sich jedoch die Frage, was mit dem Kosovo geschehen soll. *Seidel* beantwortet sie in seinem Beitrag „A New Dimension of the Right of Self-Determination in Kosovo“ (S. 203 ff.) dahingehend, dass die Staatengemeinschaft den Kosovaren angesichts ihrer schwerwiegenden Unterdrückung durch die jugoslawische Staatsmacht ein Selbstbestimmungsrecht zur Überwindung des *status quo* einräumen müsse. Bislang kam es nicht zu einer so weitreichenden Lösung. Vielmehr übernahm die UNO die Verwaltung des Kosovo, was wiederum die Frage nach der Rechtsgrundlage aufwirft. Sie beantworten *Bothe* und *Marauhn* dahingehend, dass für diese Form des „conflict managements“ die UN-Charta nur unzureichend als Grundlage herangezogen werden könne (S. 242).

Allein dieser kleine Aufriss der behandelten Probleme macht deutlich, dass man zukünftig bei der Auseinandersetzung mit der Völkerrechtsentwicklung nicht um dieses Buch herumkommt. *Tomuschat* hat damit – nach dem von ihm 1993 im gleichen Verlag herausgegebenen „Modern Law of Self-Determination“ – wiederum einen grundlegenden Beitrag zur internationalen Diskussion erbracht. Die wissenschaftliche Arbeit mit dem neuen Buch wird – anders als beim Band aus dem Jahre 1993 – durch einen sorgfältig zusammengestellten Index und durch ein Personenverzeichnis erleichtert, ein Vorteil, der das Buch zu weit mehr als einem bloßen Tagungssammelband macht und die Handhabbarkeit erleichtert.

Die drei vorgestellten Bücher setzen eine exakte Kenntnis der einschlägigen menschenrechtlichen Instrumente voraus. Dass es gar nicht leicht ist, den Überblick zu behalten, macht die vierte Auflage des wohleingeführten Dokumenten-Bandes von *Brownlie/Goodwin-Gill* deutlich. Hier findet man nun auf fast 900 Seiten auch neuere Dokumente, z.B. zum aktuellen Thema „Human Rights and the Human Genome“ oder zum Recht auf Entwicklung. Doch die Arbeit mit diesem dickleibigen Band ist nicht leicht, weil er einer eigenwilligen Gliederung folgt – so sind die Resolutionen der Generalversammlung von den Verträgen getrennt aufgeführt, obwohl sie sich zum gleichen Thema äußern. Um so mehr begrüßt der Autor daher den guten Index am Schluss des Buches, der dann letztlich das Auffinden des Gesuchten wieder schnell möglich macht. ■

Band 39 Andreas v. Block-Schlesier, Heike Spieker (Hrsg.)

900 Jahre Johanniter

Humanitäres Völkerrecht – Humanitäre Hilfe

Hochrangige Fachleute aus Wissenschaft, Regierung und Institutionen referierten vor geladenen Gästen aus unterschiedlichsten Bereichen der Gesellschaft zu den Grundlagen und Zielen des humanitären Völkerrechts und den praktischen Hilfen, wie sie von Hilfsorganisationen und den heute im "Peace-keeping" eingesetzten Streitkräften geleistet werden.

Der NATO-Einsatz gegen die Vertreibung der Kosovaren hatte noch nicht begonnen, aber er wurde vorausgesehen. Zum Zeitpunkt der Publikation der Vorträge hat die Welt als neuartige Erfahrung den Kosovo-Konflikt erlebt. Deutlicher konnte der Beweis nicht erbracht werden, daß anerkannte und durchsetzbare Regeln des Völkerrechts für die Erhaltung von Frieden und Menschlichkeit unverzichtbar sind.

1999, 55 S., kart., 11,90 €, 21,50 SFr, ISBN 3-87061-895-7

Band 40 Messeleth Worku

Entwicklungstendenzen des regionalen Menschenrechtsschutzes

Die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker

Seit der wegweisenden Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 wurden eine Reihe universeller und regionaler menschenrechtsschützender Verträge geschaffen. Ein beeindruckendes Beispiel für eine solche regionale Vereinbarung ist die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker. Die Charta weicht angesichts des historischen und kulturellen Hintergrunds in afrikanischen Staaten in erheblicher Weise von vergleichbaren Vertragswerken ab. Die Autorin analysiert die Bestimmungen dieses Vertrages. Untersucht werden Funktionsweise, Aufgaben und Kompetenzen des bis dato einzigen Organs der Charta, der African Commission on Human and Peoples' Rights.

2000, 203 S., kart., 22,- €, 38,70 SFr, ISBN 3-87061-894-9

Band 41 Cornelia Schmolinsky

Friedenssicherung durch regionale Systeme kollektiver Sicherheit

Voraussetzungen und Hindernisse am Beispiel der Liga der Arabischen Staaten

Die Autorin unterzieht die Liga der Arabischen Staaten einer umfassenden Analyse im Hinblick auf deren Möglichkeiten, einen Beitrag zur Friedenssicherung innerhalb der arabischen Welt zu leisten. Sie zeigt, welche Ansätze kollektiver Sicherheit die Liga aufweist und inwieweit diese in der Praxis herangezogen wurden, inwiefern auf sie die Voraussetzungen funktionsfähiger Sicherheitssysteme zutreffen und welche spezifischen Hindernisse einer größeren Vermittlungsrolle entgegenstehen.

2000, 311 S., kart., 32,- €, 56,- SFr, ISBN 3-8305-0107-2

Band 43 Michael Bothe (ed.)

Towards a Better Implementation of International Humanitarian Law

Proceedings of an Expert Meeting

Organised by the Advisory Committee on International Humanitarian Law of the German Red Cross

Frankfurt/Main, May 28–30, 1999

Reporting systems are a well established instrument of enhancing compliance with international treaty regimes. In the light of gross violations of international humanitarian law which continue to occur in armed conflicts throughout the world, it is necessary to investigate how this method contribute to the better implementation of international law applicable in these situations. Through an analysis of current practice, the internationally known experts assembled in the Workshop develop new ideas on the adaptation of a reporting system to the requirements of the law of armed conflicts.

2002, 149 S., kart., engl., 20,- €, 35,20 SFr, ISBN 3-8305-0109-9

Band 44 Horst Fischer, Claus Kreß, Sascha Rolf Lüder (eds.)

International and National Prosecution of Crimes Under International Law

Current Developments

Mit der Annahme des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs am 17. Juli 1998 hat nach Einschätzung vieler Beobachter eine neue Phase in der Entwicklung des Völkerstrafrechts begonnen. So hat die Vorbereitungscommission für den Internationalen Strafgerichtshof im Sommer 2000 fertige Entwürfe für Verfahrens- und Beweisregeln und für Verbrechenselemente vorgelegt. In diesem Buch liefert ein internationaler Autorenkreis von Regierungsvertretern, Mitarbeitern der beiden Ad hoc-Strafgerichtshöfe sowie ausgewiesenen Wissenschaftlern die hochaktuelle Bestandsaufnahme der Gesamtentwicklung.

2001, 873 S., kart., 100,- €, 169,- SFr, ISBN 3-8305-0136-6 (engl.)

Band 48 ELSA International (ed.)

International Law as we Enter the 21st Century

International Focus Programme 1997–99

ELSA (The European Law Student's Association) is an international, independent, non-political, non-profit-making organisation run by and for students. It is comprised of students and recent graduates who are interested in law and have demonstrated commitment to international issues.

The International Focus Program aims to investigate and understand the relevance of some of the recent developments in international law and practice in the fields of justice and peaceful settlement of disputes. The publication forms part of an on-going initiative to raise awareness of the effective enforcement of international law to redress the major injustices of the world community, including the phenomenon of underdevelopment and social disintegration.

2001, 254 S., kart., 30,- €, 52,- SFr, ISBN 3-8305-0249-4



BERLIN VERLAG Arno Spitz GmbH

Axel-Springer-Str. 54 b • 10117 Berlin • Tel. 030 / 84 17 70-0 • Fax 030 / 84 17 70-21

E-Mail: berlin-verlag.spitz@t-online.de • Internet: <http://www.berlin-verlag.de>



T · M · C · A S S E R P R E S S

THE HAGUE — THE NETHERLANDS

YEARBOOK OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW

Volume 3 — 2000

**NOW
AVAILABLE**

General Editor: Horst Fischer
Managing Editor: Avril McDonald

The world's only annual publication devoted to the study of the laws of armed conflict, the *Yearbook of International Humanitarian Law* provides a truly international forum for high-quality, peer-reviewed academic articles focussing on this highly-topical branch of international law. Shorter articles treat of current developments of particular interest or importance. A unique and useful feature of the Yearbook is Correspondents' Reports, a section surveying state practice in the field of international humanitarian law, compiled from information gathered by the Yearbook's worldwide network of correspondents. Correspondents' Reports is the world's only systematic review of state practice in the field of humanitarian law. The Yearbook also includes a selection of documents from the reporting period, many of which are not accessible elsewhere and a comprehensive bibliography of all recent publications in humanitarian law and other relevant fields. Ease of use of the Yearbook is guaranteed by the inclusion of a detailed index. Distinguished by its topicality and contemporary relevance, the *Yearbook of International Humanitarian Law* bridges the gap between theory and practice and serves as a useful reference tool for scholars, practitioners, military personnel, civil servants, diplomats, human rights workers and students.

Contents

Volume 3 features Articles and Current Developments on the following topics: Humanitarian intervention (*Adam Roberts*); Targeting and proportionality after Operation Allied Force (*Bill Fenrick*); The principle of distinction in the Kosovo War (*Eric David*); Protecting the environment during war (*Richard Desgagné*); The doctrine of command responsibility (*Bing Bing Jia*); The year in review (*Avril McDonald*); The Optional Protocol to the child's convention on children and armed conflict (*Matthew Happold*); The ECOWAS Moratorium on Small Arms in West Africa (*Mutoy Mubiala*); The emblems (*Zidane Meriboute*); The elements of the crimes in the ICC Statute (*Herman von Hebel* and *Maria Kelt*); The ICC Rules of Procedure and Evidence (*Silvia Fernández de Gurmendi* and *Håkan Friman*); Canadian implementing legislation for the ICC Statute (*William Schabas*); INTERFET's Detainee Management Unit in East Timor (*Bruce Oswald*); The case of *Nulyarimma v. Thompson* (*Andrew Mitchell*); Establishing an individual complaints procedure for violations of international humanitarian law (*Jann Kleffner* and *Liesbeth Zegveld*)

2002, ISBN 90-6704-140-8; 873 pp., hardbound;
EUR 152.00 / USD 140.00 / GBP 96.00

Distributed for T.M.C. ASSER PRESS by Kluwer Law International:

For North, Central and South America:
Kluwer Academic Publishers
101 Philip Drive, Norwell, MA 02061, USA
Toll free in the US 866-269-WKAP
all other customers: +1 781-871-6600
Fax: +1 781-681-9045
email: Kluwer@wkap.com

For all other countries:
Kluwer Law International, Order Department
P.O. Box 322
3300 AH Dordrecht, The Netherlands
Tel +31 (0)78-6576000. Fax +31 (0)78-6576254
Freephone in the UK: 0800 963 955
email: sales@kli.wkap.nl